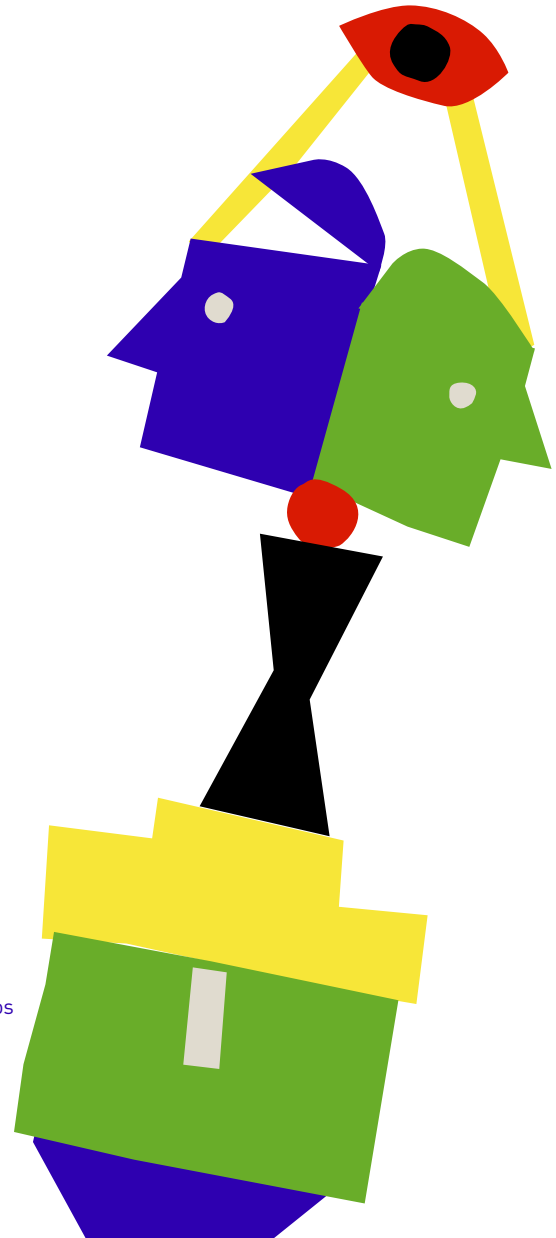
II COLÓQUIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO

O Governo das Escolas: Atores, Políticas e Práticas

UNIVERSIDADE DO MINHO - INSTITUTO DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO

1, 2 E 3 DE OUTUBRO DE 2015



ORGANIZADORES
Virgínio Sá
Leonor Torres
Guilherme Silva
Daniela Silva

ISBN
978-989-8557-57-5

DATA
Outubro 2015

EDIÇÃO DIGITAL
De Facto Editores

Todos os direitos reservados

Comissão Organizadora

Carlos Gomes
Carla Soares
Custódia Rocha
Daniela Silva
Fátima Antunes
Fernanda Martins
Fernando Ilídio
Guilherme Silva
Leonor Torres
Manuel Silva
Virgínio Sá (Coord.)

Comissão Científica

Alexandre Ventura (Univ Aveiro)
Almerindo Janela Afonso (Univ do Minho)
Ana Maria Seixas (Univ Coimbra)
António Bento (Univ Madeira)
António Bolivar (Univ Granada)
António Neto Mendes (Univ Aveiro)
Clementina Cardoso (Univ Londres)
Custódia Rocha (Univ Minho)
Dalila Oliveira (UFMG-FE-Belo Horizonte)
Daniela Silva (Univ Minho)
Dora Castro (ESE Porto)
Elisabete Ferreira (Univ Porto)
Fátima Antunes (Univ Minho)
Fátima Chorão Sanches (Univ Lisboa)
Fernanda Martins (Univ Minho)
Florbela Sousa (Univ Lisboa)
Guilherme Silva (Univ Minho)
Henrique Ferreira (ESE Bragança)
Jean-Louis Derouet (IFE-ENS-Lyon)
João Barroso (Univ Lisboa)
Jorge Adelino Costa (Univ Aveiro)
Jorge Ávila de Lima (Univ Açores)
José Verdasca (Univ Évora)
Leonor Torres (Univ Minho)
Licínio Lima (Univ Minho)
Luís Carvalho (Univ Lisboa)
Luiz Dourado (UFG-FE Goias)
Márcia Aguiar (UFP- Pernambuco)
Mª João de Carvalho (UTAD-Vila Real)
Manuel Sarmento (Univ Minho)
Mariana Dias (ESE Lisboa)
Romualdo Portela (USP-São Paulo)
Theresa Adrião (UNICAMP-FE Campinas)
Virgínio Sá (Univ Minho)

Programa

1 DE OUTUBRO DE 2015

- 09.00 h Abertura do Secretariado
- 09.30 h Sessão de Abertura
- 10.00-11.15 h Conferência de Abertura: Yves Dutercq (Universidade de Nantes) Comentário: Manuel Sarmento (Universidade do Minho)
- 11.15-11.30 h Intervalo
- 11.30-13.00 h Mesa redonda I: Escola pública, gerencialismo e desigualdades em educação - Maria João Carvalho (Universidade de Trás os Montes e Alto Douro); Romualdo Portela (USP, S. Paulo); Sofia Viseu (Universidade de Lisboa); Almerindo Afonso (Universidade do Minho) (Coordenador/comentador)
- 13.30-14.30 h Almoço
- 14.30-16.30 h Comunicações livres
- 16.30-16.45 h Intervalo
- 16.45-18.45 h Comunicações livres

2 DE OUTUBRO DE 2015

- 09.00-11.00 h Comunicações livres
- 11.00-11.15 h Intervalo
- 11.15-13.00 h Mesa Redonda II - Centralização, descentralização, autonomia e (híper)burocracia- João Barroso (Universidade de Lisboa); Jorge Adelino Costa (Universidade de Aveiro); Elisabete Ferreira (Universidade do Porto); Virgínio Sá (Universidade do Minho) (Coordenador/comentador)
- 13.00-14.30 h Almoço
- 14.30-16.30 h Mesa Redonda III- O/A Diretor/a em ação: estudos- Jean-Louis Derouet (IFE-ENS, Lyon); Custódia Rocha (Universidade do Minho); António Bolivar (Universidade de Granada); Leonor Torres (Universidade do Minho) (Coordenadora/comentadora)
- 16.30-16.45 h Intervalo
- 16.45-18.15 h Comunicações livres
- 18.15-19.30 h Conferência: Dalila Oliveira (Universidade Federal de Minas Gerais); Comentário: Fátima Antunes (Universidade do Minho)
- 20.00 h Jantar do Colóquio

3 DE OUTUBRO DE 2015

- 09.00-11.00 h Comunicações Livres
- 11.00-11.15 h Intervalo
- 11.15-12.30 h Conferência de Encerramento: Licínio Lima (Universidade do Minho)
- 12.30-13.00 h Sessão de Encerramento

O Governo das Escolas: Atores, Políticas e Práticas

As reformas modernizadoras da governação das escolas, ancoradas numa agenda gerencialista de inspiração neoliberal, e materializadas nas propostas de aplicação ao espaço educativo dos cânones da nova gestão pública, constituem uma tendência cujo epicentro se localiza nos países centrais, mas com ineludíveis réplicas nos países periféricos e semi-periféricos onde se inclui Portugal.

De entre os vetores mais salientes dessa modernização conservadora, alimentada pela fabricação de um certo pânico moral, destacam-se uma maior centralização das decisões estratégicas, potenciada pelos novos recursos do taylorismo informático, e frequentemente travestida através de um discurso que procura ocultar o que realmente promove; uma ressemantização de conceitos de forte poder apelativo, com destaque para a descentralização, a autonomia e suas derivações; uma obsessão quantofrénica com desdobramentos diversos, incluindo a avaliação dos alunos, dos professores e das escolas; uma desqualificação do controlo democrático e sua substituição pela retórica do controlo do consumidor; uma gestão baseada em evidências, mesmo quando objetivamente faltam evidências que sustentem a consistência das opções tomadas; e, particularmente no caso português, a procura de um rosto em cada escola/agrupamento, devidamente assessorado por pessoas da sua confiança, a quem possam ser assacadas responsabilidades.

Neste cenário, as escolas, enquanto contextos de ação concreta onde confluem distintos agentes e agendas, vão reagindo aos terrores da performatividade, explorando as zonas de incerteza que, apesar de tudo, subsistem, com impactos educativos que ainda não estão inteiramente estudados, mas que podem comprometer a sua sobrevivência como espaço público promotor da convivência democrática, da construção do bem comum e de afirmação da razão comunicativa sensível à sonoridade de todas as vozes.

Mobilizando especialistas de diferentes geografias socioculturais, o II Colóquio de Ciências Sociais da Educação, através de distintos dispositivos organizativos, pretende constituir-se como um fórum de reflexão e de debate, criando as condições para a partilha de inquietações, de experiências, de aspirações e de perplexidades, contribuindo assim para um diálogo, que se espera profícuo, entre "a ciência dos atores e a ciência dos autores".

EIXO 01
Globalização, europeização e administração da educação

Globalização, internacionalização e mobilidade acadêmica no ensino superior: um estudo do Programa Ciência sem Fronteiras na UFRB. 26
Alessandra Queiróz de Almeida

Da Política Educativa Nacional e Supranacional às Práticas Curriculares 38
Carla Lacerda

A globalização enlaces e faces nos estudos das organizações educativas 48
Carlos Antonio de Queiroz, Marly Alfaia Simões de Queiroz e Fabiane Maia Garcia

A globalização da educação e os contextos: respeito às diferenças ou atenuação das identidades? 58
Carolina da Costa Santos, Fátima Pereira e Amélia Lopes

O Programa Novas Oportunidades e a aprendizagem ao longo da vida: efeitos da União Europeia em Portugal 65
Daniela Vilaverde e Silva

Quais os efeitos da Globalização na Avaliação Externa de Escolas? 79
Joana Sousa e Natália Costa

A formação de professores no contexto das mudanças do ensino superior: uma perspectiva comparada entre Portugal e o Brasil 86
Maria Rejane Lima Brandim e Marina Graziela Feldmann

Políticas Educacionais de Ampliação da Jornada Escolar: uma perspectiva comparada Brasil e Portugal 95
Marília Beatriz Ferreira Abdulmassih e Antonio Chizzotti

União Europeia e Mercosul: Congruências na Concepção de Qualidade da educação Superior 103
Mary Ane de Souza

As Relações entre a União Europeia e o Mercosul e o Processo de Integração Universitária Mercosulino **115**
Verônica de Lourdes Pieto de Oliveira

Agenda Global e Mercantilização da Educação: Algumas Problematizações Sobre as Políticas Educacionais de Distribuição Massiva de Laptops Educacionais no Modelo "1:1" **128**
Viviane Grimm e Geovana Mendonça Lunardi Mendes

EIXO 02

Organização e gestão pedagógica da escola/agrupamento

Avaliação de Escolas: os efeitos nos processos de mudança e melhoria da escola 140
A. P. Correia, I. Fialho e Virgínio Sá

Organização e gestão pedagógica da escola: das práticas escolares à lógica do seminário integrado do Ensino Médio Politécnico 151
Andrelisa Goulart de Mello e Rosane Carneiro Sarturi

A Escola em Ciclos: Novos Currículos e Velhas Práticas Docentes? 162
Anuska Andreia de Sousa Silva

Políticas Públicas e Educação Infantil: um olhar para a gestão da Lei 12.796 no contexto da escola 173
Camila Moresco Possebon e Rosane Carneiro Sarturi

Gestão pedagógica das escolas públicas paranaenses: entre as políticas educacionais e a redefinição governamental 185
Eliane Cleide da Silva Czernisz, Maria José Ferreira Ruiz e Leise Cristina Bianchini

Noções de Emancipação através do Trabalho: Um Estudo a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica Brasileira 193
Eucaris Joelma Rodrigues Ferreira e Gabriel dos Santos Kehler

Organização e Gestão Pedagógica da escola sob o olhar de licenciandos que participam de um programa de iniciação à docência- PIBID 203
Gláucia Signorelli de Queiroz Gonçalves, Marília Beatriz Ferreira Abdulmassih e Vlademir Marim

A Organização e Gestão Pedagógica Inseridas na Noção de Contrato 213
Henrique Ramalho

A floresta como espaço de aprendizagem: Um complemento à oferta educativa para a infância 224
Isabel Duque, Luana Pinho, Emília Bigotte, Aida Ferreira Figueiredo, Marlene Miguéis, Vera Vale e Ana Coelho

Gestão Democrática na Escola Estatal: Eleições, Práticas e Processos 234
Ivanilso Santos da Silva

Colaboração entre professoras em escolas do pré-primário e primário em Portugal 248
Joana M. B. Pacheco de Castro e José Manuel Matos

A Agregação de Escolas e Agrupamentos e a Possibilidade de Inovação e Melhoria 260
João Esteves Salgueiro

Gestão e Trabalho Pedagógico na Escola nos Discursos de Professores 272
Liliana Soares Ferreira

Contabilidade e seu Objeto de Estudo: do patrimônio a necessidade de uma inserção social 283
Luciana Silva Moraes Sardeiro e João Bosco Pavão

À Procura do Par Pedagógico Perdido: Repensando a Gestão Pedagógica 292
Luís Santos e Joaquim Duarte

As condições de trabalho na escola pública angolana: o conteúdo dos textos normativos e a realidade concreta das escolas 304
Manuel da Cruz Pedro

Do governo das escolas ao governo dos indivíduos Políticas de construção do cidadão social 317
Manuel Dinis P. Cabeça

A Gestão Curricular em Escolas do 1.º Ciclo de um Agrupamento de Escolas: Entre os Projetos, os Discursos e as Práticas 329
Maria Adelina da Conceição Martins

A influência das políticas públicas no desenvolvimento infantil nas primeiras etapas da Educação Básica: limites e possibilidades1 341
Naila Cohen Pomnitz e Nathana Fernandes

Desafios da gestão na escola: a atuação das professoras supervisoras do PIBID/UFSM/Pedagogia 354
Nicole Zanon Veleda

A figura do encarregado de educação e a sua (des)conformidade com o regime das responsabilidades parentais do Código Civil **366**
Rossana Martingo Cruz

Repensar as Plataformas de gestão em função dos padrões de qualidade das escolas **379**
Rui António Ribeiro Lourenço, Paula Maria Sequeira Farinho, Maria João Delgado e Eva Maria Lacerda Correa

O papel da autoavaliação no processo de melhoria organizativa **397**
Teresa de Jesus Correia Paulino dos Santos

A Política Educacional, Projeto Professor Diretor de Turma no Campo Educacional Brasileiro Entre o Local e o Global: A Experiência do Ceará – Brasil **410**
Vagna Brito de Lima e Maria Zuleide da Costa Pereira

Da Avaliação à Intervenção - Uma Experiência de Implementação das Equipas Educativas **422**
Zita Esteves, João Formosinho e Joaquim Machado

EIXO 03

Participação, democracia e a nova gestão pública na administração educacional

Políticas Públicas Democráticas nos Sistemas Municipais de Ensino: Interlocução entre Escolas e Conselhos de Educação 435
Andrelisa Goulart de Mello, Marilene Gabriel Dalla Corte, Joacir Marques da Costa, Marina Lara Silva dos Santos Teixeira e Francine Mendonça da Silva

Gestão Gerencial e Gestão Democrática no Programa Nacional Escola de Gestores 447
Anieli Sandaniel, Eliane Cleide da Silva Czernisz e Maria José Ferreira Ruiz

A gestão da educação Municipal: autonomia e participação 459
Anita dos Reis de Almeida, Ione Oliveira Jatobá leal e Ivan Luiz Novaes

Verticalização, práticas profissionais e formação docente no Instituto Federal Farroupilha, Campus São Vicente do Sul. 470
Antônio Carlos Minussi Righes, Márcia Eliana Migotto Araújo e Rosane Carneiro Sarturi

A Avaliação do Desempenho Docente em Portugal e suas principais consequências 481
Carmo Moreira e Manuel A. Silva

O Estágio Supervisionado na Escola Pública Estadual: reflexões sobre a gestão pública e a participação dos professores no processo formativo 492
Cláudia Tavares do Amaral, Maria Geralda Oliver Rosa e Jussara Bueno de Queiroz Paschoalino

Nova Gestão Pública e a ênfase nos resultados: reflexões sobre a atual gestão educacional brasileira 505
Daniela Cunha Terto e Alda Maria Duarte Araújo Castro

Um estudo sobre os Sistemas Municipais de Ensino no Estado do Rio Grande do Sul – Brasil: inter-relações com a lei de gestão democrática e o contexto escolar 514
Diego Dartagnan da Silva Tormes, Marilene Gabriel Dalla Corte, Rosane Carneiro Sarturi e Marina Lara Silva dos Santos Teixeira

Gestão das Escolas em Africa: análise comparativa do funcionamento das escolas públicas de nível secundário em África do Sul e Cabo Verde. **526**
MBangula Katúmua

A qualidade de ensino no Plano Nacional de Educação (2014-2024): desafios à gestão educacional local no Brasil **536**
Elisangela Alves da Silva Scaff e Marilia Fonseca

A Governação da Educação: Redes e Lógicas de Ação **546**
Emília Vilarinho e Esmeraldina Veloso

A democracia participada das famílias no interior das escolas **557**
Eva Gonçalves

Centralidades e periferias na intervenção educacional: a inserção escolar como problema de inclusão social e a escola como instituição parceira **570**
Fátima Antunes e Rosanna Barros

O Novo Modelo de Gestão da Escola Pública e as Práticas de Gestão do Diretor: Opiniões e Perspetivas dos Atores Educativos de uma Escola do Norte de Portugal **581**
Fernanda Martins e Ana Paula Macedo

Planejamento e gestão educacional brasileira nos anos 2000 **590**
Jailda Oliveira Santos e Luciane Terra dos Santos Garcia

Escola Democrática no Brasil? políticas públicas e conselhos municipais de educação - discursos confluentes **602**
Joacir Marques da Costa, Andrelisa Goulart de Mello, Ticiane Arruda da Silva e Marilene Gabriel Dalla Corte

Conselho da Comunidade Educativa-Figura de retórica ou retórica de figuras? **613**
João Estanqueiro e Virgínio Sá

A Vez e a Voz dos Pais **619**
João Macedo Faria

A evasão estudantil como um desafio para a democratização da educação superior no Brasil 630
José da Silva Santos Junior e Giselle Cristina Martins Real

A autonomia como construção na escola e a participação dos professores 641
Maria Alexandra de Oliveira Antunes Romero

Democratização da Educação e Relação Público-Privada no Plano Nacional de Educação 2014-2024: Confronto de Lógicas 652
Marilda de Oliveira Costa

O processo de [re]construção democrática do projeto político-pedagógico: interlocuções entre escola pública e o conselho municipal de educação 663
Marilene Gabriel Dalla Corte, Marina Lara Silva dos Santos Teixeira, Luciana Guilhermano da Silva, Francine Mendonça da Silva e Diego Dartagnan da Silva Tormes

Conselho da Comunidade Educativa, Precioso ou Prescindível? Análise do órgão máximo da direção das escolas RAMadeira 676
Paula Gomes da Lage Olim e João Carlos de Gouveia Faria Lopes

O SINAES e suas Implicações na Educação Superior Brasileira 692
Roberto Araújo da Silva e Maria Angélica Rodrigues Martins

Relação dos Alunos com a Escola: Participação e Práticas de Envolvimento Institucional 704
Sílvia Cruz Parreiral

O Papel dos Conselhos Gerais: do enquadramento legal às práticas em contextos escolares distintos 716
Susana Batista

A comunicação como elemento estruturante da mudança nas organizações escolares na nova gestão pública 726
Susana Faria

Tratamentos Semânticos da Noção de Autonomia Escolar e Possibilidades de Contribuição para a Transformação Educacional 738
Talitha Lessa Orestes

O que conta na hora de eleger o diretor **751**
Teresa Silva Soares e Maria João de Carvalho

Desenhos e Desenhos: Conselhos Municipais de educação em pauta **759**
Virgínia Coeli Bueno de Queiroz Matias e Rosimar de Fátima Oliveira

EIXO 04
Escola pública, políticas de escolha e desigualdades em educação

Concepção de Sustentabilidade Ambiental e as Práticas de Professores em Formação Inicial nas Áreas Rurais Degradadas no Amazonas 770
Ademar Vieira dos Santos e Jascqueson Alves de Oliveira

Inclusão de estudantes com deficiência na Educação Superior: dificuldades na prática pedagógica 780
Aline Pereira da Silva Matos e Susana Couto Pimentel

As políticas educativas na arena da educação: o futuro dos Infantários Públicos na Região Autónoma da Madeira 792
Ana Isabel de Gouveia

As Reformas e os contextos sociais do ensino técnico e profissional em Portugal 801
António Bernardo Pinto, Paulo Delgado e Fernando Diogo

Ensino profissional na escola pública: igualdade de oportunidades ou uma outra forma de legitimação das desigualdades? 813
Ângela Maria de Castro Silva Oliveira e Manuel António Ferreira da Silva

O fazer gestão na escola Farol: dilemas e táticas 826
Danieli Tavares

Infância, educação e direitos: um estudo com crianças nas feiras de Manaus 837
Evelyn Lauria Noronha

"Apagão Docente" no contexto Educacional Brasileiro: endereçamentos ao trabalho e identidade docente, a partir de uma política de formação 850
Gabriel dos Santos Kehler , Álvaro Moreira Hypolito e Eucaris Joelma Rodrigues Ferreira

A evasão na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia: um estudo inicial 860
Janete dos Santos e Leonor Torres

Teorias da aprendizagem: contributos para a compreensão do fracasso escolar 873
Janete dos Santos

Desigualdades na Educação Superior Brasileira: O Enem como política de democratização do acesso 884
Jonas de Paula Oliveira e Giselle Cristina Martins Real

O ensino da matemática no Curso de Pedagogia: a ludicidade como alternativa no ensino e na aprendizagem 895
Jussara Bueno de Queiroz Paschoalino, Cláudia Tavares do Amaral e Maria Geralda Oliver Rosa

O Governo da Infância no Filme Como Estrelas Na Terra 907
Luiza Pereira Monteiro e Sônia Maria Rodrigues

Ensino Médio Politécnico no Rio Grande do Sul: Política Pública e o Jovem 918
Marcia Eliana Migotto Araujo e Antônio Carlos Minussi Righes

Avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte (2009-2013) 928
Maria das Vitórias Ferreira da Rocha e Lincoln Moraes de Souza

Estudar no Ensino Superior A questão da igualdade de oportunidades de sucesso no ensino superior público 939
Maria José Araújo e Fernando Diogo

A dimensão socioeducativa da escola: o papel da Educação Social na relação com as famílias e a comunidade 948
Paulo Delgado, Fátima Correia, Sílvia Azevedo e Teresa Martins

Projetos não-formais de rádio escolar e o combate às desigualdades em educação 957
Rachel Severo Alves Neuberger

Os efeitos do capital econômico, social e cultural no sucesso escolar dos alunos do Instituto Federal do Rio Grande do Norte campus Natal central 966
Raimundo Nonato Camelo Parente e Maria José Casa-Nova

A (in)visibilidade da escola rural na produção acadêmica portuguesa 979
Renilton Cruz

Trabalho e educação na perspectiva dos jovens egressos da escola de ensino médio rural 991
Renilton Cruz, Renata Cunha e Waldeyzi Willock

A escola de serviço público e a busca de resultados em contexto concorrencial: Um estudo de caso numa escola secundária 1003
Roberto Lopes

"Se essa rua, se essa rua fosse minha..." Infância, Brincadeiras e Educação em Espaços de Vulnerabilidade Social. 1016
Roberto Sanches Mubarac Sobrinho

O jovem estudante do Ensino Médio no contexto das Escolas Municipais de Educação Infantil da cidade de Santa Maria/ Brasil: Investigações sobre políticas públicas de qualidade 1026
Rosa Maria Bortolotti de Camargo e Rosane Carneiro Sarturi

Gestão do Fracasso Escolar: A escolarização de jovens pobres no Brasil, um estudo com base na tese de Monica Peregrino e na teoria de Pierre Bourdieu 1038
Rosivaldo Pereira de Almeida

Transição dos Jovens e Adultos do Trabalho para a Escola 1044
Tatiana Rachel Andrade de Paiva e Marco Antônio Cavalcanti da Rocha Júnior

Políticas Públicas de Atendimento da Educação de Jovens e Adultos no Brasil: desafios e potencialidades. 1051
Valéria Aparecida Vieira Velis

EIXO 05

Centralização, descentralização, autonomia e (híper)burocracia

A Realidade de Uma Instituição Escolar Atípica. Contributos Para a Compreensão Organizacional do IFRN a Partir do Ponto de Vista dos Alunos **1064**
André Luiz Ferreira de Oliveira

O gerencialismo nas universidades portuguesas: quando o gestor substitui o professor **1078**
Catharina Marinho Meirelles

As consequências das avaliações externas em larga escala no trabalho escolar: perspetiva de professores e diretores **1090**
Edna Borges e Virgínio Sá

A Autonomia Escolar e o Programa Mais Educação **1100**
Elisangela Maria Pereira Schimonek

A Gestão Educacional do Plano de Ações Articuladas (PAR): O papel dos entes federados na trajetória do federalismo brasileiro **1112**
Emmanuelle Arnaud Almeida Cavalcanti e Antonio Cabral Neto

O Fundeb Brasileiro como Instrumento de Descentralização de Recursos para Estados e Municípios: a Valorização do Magistério **1123**
Fádyla Késsia Rocha de Araújo Alves, Magna França e Janaína Lopes Barbosa

O governo das escolas: estado, escolas e município **1136**
Filomena Correia

Autonomia e Governo das Escolas: uma análise aos efeitos (des)centralizadores do contrato de autonomia **1148**
Henrique Ramalho

A Ambivalência na Instrumentação da Ação Pública quanto aos Modos de Regulação: A Contratualização da Autonomia das Escolas Revisitada **1160**
José Hipólito Lopes

Organização administrativa de projetos em EAD: do Pró-Licenciatura à Universidade Aberta do Brasil **1172**
Laura Wunsch e Eduardo Pertille Costa Leite

Agentes de Implementação de Políticas Educacionais: atores, ideias e práticas **1182**
Lívia Cristina Ribeiro dos Reis

Políticas e modelos de governança do Ensino Superior em Angola **1194**
MBangula Katúmua

Modos de Regulação das Escolas de Educação de Infância do Município de Belo Horizonte: Entre o Controle e a Autonomia **1205**
Mércia de Figueiredo Noronha Pinto e Adriana Maria Cancella Duarte

Formação de professores em cursos a distância: interlocuções entre políticas públicas e práticas pedagógicas na educação básica **1219**
Naila Cohen Pomnitz, Fernanda Cristófari Machado, Laura Wunsch e Rosane Carneiro Sarturi

A (des)construção da autonomia num agrupamento de escolas: discursos e práticas **1230**
Virgínio Sá e Daniela Silva

EIXO 06
Poder local e Educação

A Autarquia e a Escola: dinâmicas de partilha na gestão dos recursos humanos 1243
Armando Paulo Felizardo e Maria João de Carvalho

Poder local e Educação Descentralizar para otimizar processos de ensino-aprendizagem 1255
Carla do Espírito Santo Guerreiro e Manuel Luís Pinto Castanheira

Poder Local e Ensino de História Regional no Maranhão 1267
Dayse Marinho Martins

A Regulação do Poder Central no Processo da Construção das Cartas Educativas e a Homogeneização dos Discursos 1278
Dora Castro, Irene Figueiredo e Fernando Diogo

A dimensão educativa da experiência urbana na construção da cidadania no período do Estado Novo em Cuiabá-Mato Grosso/Brasil 1289
Elizabeth Figueiredo de Sá e Gino Francisco Buzato

A Categoria Cidadania no Contexto Escolar: Endereçamentos Discursivos na Fabricação e Consumo de Identidades Estudantis 1296
Gabriel dos Santos Kehler e Joacir Marques da Costa

A Escola, o Movimento Social e a Política 1305
José Adelson da Cruz

Adesão à transferência de competências na área da educação: O caso dos municípios de Viana do Castelo e de Esposende 1315
Luís Alexandre da Torre Gaivoto, Alice Donat Trindade e André Azevedo Alves

Qualidade Anunciada no Plano Nacional de Educação como Norte para Ações da Política Pública Brasileira 1327
Maria Alice de Miranda Aranda e Franciele Ribeiro Lima

O Plano de Ações Articuladas e a qualidade do ensino municipal de Dourados/MS: reflexões preliminares sobre resultados de uma pesquisa **1338**
Maria Isabel Soares Feitosa e Marília Fonseca

Relação Autarquia/Escola. A construção do Projeto Educativo Municipal de Óbidos **1348**
Miguel Oliveira, Ana Sofia Godinho e Cláudio Rodrigues

Gestão dos Recursos Públicos para a Educação Infantil: concepções dos secretários municipais de educação e conselheiros do FUNDEB em municípios do nordeste brasileiro **1361**
Patrícia Maria Uchôa Simões, Juceli Bengert Lima e Manoel Zózimo Neto

Planejamento da Educação em Municípios Brasileiros: as Ações de Gestão Educacional em Âmbito Local **1373**
Regina Tereza Cestari de Oliveira

A Formação Inicial de Professores do Ensino Básico e as TIC: Um cenário de convergência de políticas e de divergência na concretização **1385**
Rosana Martínez Barcellos, Carlinda Leite e Angélica Reis Monteiro

Políticas Públicas para a Educação Infantil e os desafios do poder local frente à universalização **1398**
Silviani Monteiro Sathres, Jucemara Antunes e Rosane Carneiro Sarturi

Direito versus obrigatoriedade para a Educação Infantil: um diálogo com a escola pública e os desafios do poder local **1410**
Jucemara Antunes, Silviani Monteiro Sathres e Rosane Carneiro Sarturi

EIXO 07

Projetos de escola/agrupamento, lideranças e culturas de autonomia

Práticas de liderança de coordenadores de departamento curricular 1422
Ana Isabel Freitas e Lídia da Conceição Grave-Resendes

O Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) como desafio aos professores na (Re) construção de Metodologias de trabalho que facilitem o processo ensino aprendizagem de crianças e adolescentes 1434
Anne Ariadne Alves Menezes Ponce de Leão

De Pé no Chão à Lei 10.639/03 – Estudo Sobre a Aplicabilidade do Ensino Afro-Brasileiro na Rede Municipal de São Luís de Montes Belos - Brasil 1448
Fernando da Rocha Rodrigues

Educação para o Desenvolvimento de Competências de Sustentabilidade nas comunidades ribeirinhas de Coari – Amazonas. Um estudo com professores e alunos do Ensino Fundamental 1459
Jascqueson Alves de Oliveira e Patrícia Alexandra Pacheco de Sá

Associação de Escolas e Mega-Agrupamento: da Autonomia Conquistada à Autonomia Confiscada 1468
Luís Santos e Robert Wagner Santos

Formação autônoma e crítica em educação profissional de trabalhadores em saúde no Brasil: a escola pública democrática em risco? 1479
Maria Inês Bomfim e Valeria Morgana Pezin Goulart

O diretor de curso na universidade: líder pedagógico ou gestor administrativo? 1489
Marta Oliveira e Jorge Adelino Costa

Escola Indígena de Povos Indígenas: Políticas de Educação dos Povos Indígenas 1501
Márcia Montenegro e Roberto Sanches Mubarac Sobrinho

A (re)construção da cultura organizacional em mega-agrupamentos de escolas: tensões e contradições **1508**
Mário Sanches e Leonor L. Torres

A importância da liderança na formação de turmas como instrumento de combate ao insucesso escolar **1520**
Paula Cristina Romão Pereira e Maria de Fátima dos Santos Martins Fradinho

Brincando de "Ser Sateré-Mawé": contextos lúdicos diversificados como elementos de construção das culturas infantis **1531**
Roberto Sanches Mubarac Sobrinho

EIXO 08
O/A Diretor/a em ação: estudos

Situações de conflito, indisciplina e violência: o campo de tensão na gestão de escolas públicas 1543
Angela Maria Martins, Cristiane Machado e Maria Helena Bravo

O Diretor entre muros: um estudo caso. 1556
Élia de Sousa Alves

O Diretor de Escola- contributos para um estudo comparativo entre Brasil e Portugal 1568
Elianeth Dias Kanthack Hernandes e Marília Evangelina Sota Favinha

Da análise de Projetos de Intervenção aos Saberes e Práticas de Diretores de Escolas e Agrupamentos 1580
Filinto Lima, Elisabete Ferreira e Rui Trindade

A Percepção de Gestores Escolares sobre a Participação da Família na Escola 1591
Ione Oliveira Jatobá Leal, Cristiane Regina Dourado Vasconcelos, Anita do Reis de Almeida e Leandro Gileno Militão Nascimento

Práticas de gestão de políticas públicas: uma análise sócio-organizacional do campo escolar em Pernambuco 1602
Jamerson Kemps Gusmão Moura

O Diretor do Centro de Formação de Associação de Escolas e a Formação Contínua de Professores 1613
Jorge Cardoso, Lídia da Conceição Grave-Resendes e Antónia Barreto

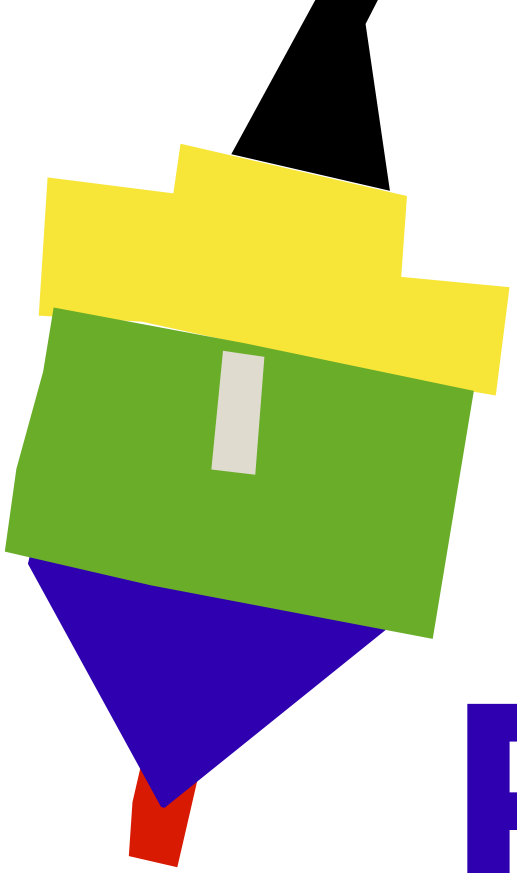
O Diretor do Agrupamento de Escolas – entre a realidade e o sonho! 1625
Maria Luísa Supico

Um Estudo Sobre os Diretores das Escolas Não Agrupadas/Agrupamentos dos Distritos de Viana do Castelo e de Braga 1631
Maria Margarida da Rocha Barbosa

Gestão democrática: interlocuções entre ações, políticas públicas e práticas pedagógicas no contexto de uma escola de educação infantil **1644**
Naila Cohen Pomnitz e Natália Pergher Miranda

Diretores(as) de Escola nas Barras da Justiça: análise da legislação brasileira e de alguns casos judiciais com a respectiva jurisprudência **1654**
Tereza Cristina Albieri Baraldi

O Diretor Escolar em Portugal: Esboço de um Perfil **1666**
Virgínio Sá e Guilherme Rego da Silva



EIXO 01

Globalização, europeização e administração da educação

Globalização, internacionalização e mobilidade acadêmica no ensino superior: um estudo do Programa Ciência sem Fronteiras na UFRB.

Alessandra Queiróz de Almeida
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
aleqalmeida@ufrb.edu.br

Resumo - O desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação nos anos 90 promoveu alterações significativas das relações entre Estado, mercado e sociedade, ocasionando maior empoderamento aos organismos multilaterais e acentuando o debate sobre o papel da educação da educação superior em um processo de transnacionalização ainda em transição (Morosini, 2014). A partir de 1995, a Organização Mundial de Comércio vem defender áreas em que os países poderiam proceder à internacionalização de serviços educacionais, a exemplo da *oferta transfronteiriça* (Castro & Neto, 2012). Neste cenário, a influência dos processos de globalização, vem promover uma redefinição do papel Estado (Afonso, 2003). Um Estado envolvido em transformações cujas prioridades se orientam para a actuação em instâncias supranacionais (Antunes, 2005). Na década seguinte, a mobilidade acadêmica passou a ser a principal estratégia de internacionalização, levando as universidades não só a ampliar convênios de cooperação, mas a competir num vasto mercado de serviços educacionais. Este é o panorama em que se insere o presente estudo. Objetivos: Compreender o fenômeno da mobilidade internacional a partir da experiência do Programa Ciência sem Fronteiras; Analisar o impacto do programa na formação de graduação e na própria UFRB. O modelo de análise é qualitativo e o método de Estudo de Caso. A coleta de dados inclui levantamento documental, questionários e entrevistas. A discussão dos resultados será feita a partir de análises estatísticas e de conteúdo.

Palavras-chave: Globalização; Internacionalização; Mobilidade acadêmica; Programa.

Considerações iniciais

Ao propor uma análise crítica de uma política educativa é fundamental conhecer o espaço-tempo em que ela surge e quais motivações subjazem sua implementação. É preciso compreender que diretrizes determinam o seu público-alvo, o seu porte e em que moldes se dá a sua execução. Por estas razões, uma investigação sobre um programa de mobilidade internacional (neste caso, o Ciência sem Fronteiras) exige, não só dar a conhecer o cenário em que o mesmo está inserido, mas antes de tudo, perceber como este foi construído e como se deu o seu delineamento.

Baseado em fontes de caráter bibliográfico e documental, o presente trabalho pretende chamar atenção para a visão entusiasmada que há em torno do conceito de globalização (que é também a

mais recorrente no senso comum) desenvolvendo uma discussão sucinta com vistas a destacar o quanto é complexa tal definição.

Este estudo pretende ainda tratar de relações entre os impactos que este fenômeno vem provocar e transformações ocorridas no âmbito dos Estado-Nação. Só a partir daí, destacar os principais contornos que a internacionalização da educação passa a ter e que vem destacar a mobilidade acadêmica como a principal estratégia de internacionalização da educação superior.

Por fim, em linhas gerais, apresentar o Programa Ciência sem Fronteiras, com ênfase na modalidade Graduação-Sanduiche, situando-o no contexto brasileiro, mas permitindo articulações entre o que foi apresentado anteriormente e a realidade vivenciada pela UFRB.

A complexa teia da globalização

Nos anos 90 assistimos a consolidação de uma nova ordem mundial, a um novo momento histórico. O aparecimento de novos padrões de comportamento, de comunicação e de consumo, os eventos migratórios cada vez mais constantes, a formação de redes internacionais de cooperação (de natureza comercial e/ou técnico-científicas) e o incremento de parcerias entre organizações, entre pessoas, entre diferentes países, não só na esfera econômica, mas também em nome de ideais comuns (a exemplo da defesa do meio ambiente, dos direitos humanos ou de minorias étnicas) evidenciam o início de um novo tempo. De certo modo, estes e muitos outros processos, são alavancados pelo advento da globalização, e ao mesmo tempo são partes constitutivas desta nova realidade mundial.É nesse contexto que o sociólogo brasileiro Octávio Ianni considera a globalização como um dos grandes desafios postos às ciências sociais:

> "Este é um momento epistemológico fundamental: o paradigma clássico, fundado na reflexão sobre a sociedade nacional, está sendo subsumido formal e realmente pelo novo paradigma, fundado na reflexão sobre a sociedade global. O conhecimento acumulado sobre a sociedade nacional não é suficiente para esclarecer as configurações e os movimentos de uma realidade que já é sempre internacional, multinacional, transnacional, mundial ou propriamente global. (Ianni, 1994: 148).

Em uma perspectiva dominante, esta realidade é concebida como um mundo novo onde os mercados, bens e serviços são concretamente globalizados, implicando em espaços homogêneos, onde a informação e a tecnologia são também mercadorias que podem ser comercializadas (Lastres & Albagli, 1999).

Em uma análise crítica das perspectivas que associam a globalização à idéia de progresso e desenvolvimento (que em alguns aspectos chega a sugerir um caráter mítico ao fenômeno da globalização), Roger Dale afirma:

> a "'globalização" é frequentemente considerada como representando um inelutável progresso no sentido da homogeneidade cultural, como um conjunto de forças que estão a tornar os estados-nação obsoletos e que pode resultar em algo parecido com uma política mundial, e como reflectindo o crescimento irresistível da tecnologia da informação (Dale, 2004: 424)

Próximos a esta análise, os autores Castro e Neto salientam que:

> A globalização, na maioria das vezes, conclama uma ideia de um processo de conformação de um único mundo em escala planetária, em que a eficácia individual e a competência do mercado são os motores do progresso e do desenvolvimento. Todavia, a globalização não

> consegue romper com as desigualdades regionais, e em algumas situações, concorre para o aprofundamento do *gap* existente entre os países propiciando uma discrepância nas formas como as regiões e os países se inserem nesse processo. (Castro & Neto, 2012: 94)

Como atrás se referiu, a palavra globalização, por si só, não consegue evidenciar o seu real significado não sendo possível apresentar aqui uma discussão de natureza conceitual em torno do termo. De modo a contrariar a perspectiva dominante, que tende a naturalizar e generalizar os impactos da globalização, este estudo propõe seguir no sentido "contrário do que o termo globalização superficialmente conota" (Santos, 2001: 19) tendo como foco os impactos deste fenômeno no campo educativo.

Novas exigências para a educação: novas dinâmicas para os Estados-Nação. Ou o inverso?

As novas formas de acessar e produzir conhecimentos, o consumo crescente de bens e serviços e novas formas de sociabilidade acarretam novas responsabilidades e exigências voltadas para as instituições educativas, especialmente as instituições de ensino superior. Soma-se a isto que os avanços tecnológicos e comunicacionais têm impactos significativos nos requisitos de qualificação e inserção para o mundo produtivo, acompanhados de uma importância cada vez maior do conhecimento, seja local ou globalmente, nos processos de desenvolvimento tecnológico, na competitividade e na inovação. Essas novas necessidades de formação dão à educação superior uma importância cada vez maior em todo mundo e os países são chamados a responder tais exigências.

Desponta assim, o comprometimento das universidades em formar profissionais cada vez mais qualificados e necessários para ocupar funções no mundo do trabalho vigente, cedendo "às ações e recomendações de organismos multilaterais para estruturação de um novo modelo de universidade mundial". As universidades passam a ficar reféns dos interesses do atual estágio de acumulação do capital, resultando em um modelo acima de tudo, "neoprofissional, empresarial e competitivo". (Sguissardi & Franco & Morosini, 2005:8)

Educação e qualificação passam assim a ser condicionantes importantes para a competitividade e crescimento econômico, seja no meio privado, seja no meio público, vindo a ser requisito para as novas políticas que se voltam para os *processos coletivos de aprendizagem,* em blocos que atuam em diferentes redes e que aglutinam diferentes *atores* (Cassiolato, 1999).

E os principais atores deste processo não são as grandes corporações transnacionais, que não devem lealdade ao Estado-Nação, podendo estabelecer suas corporações em qualquer país visando vantagens oferecidas pelos diferentes mercados. Nesta lógica dominante, "não ser um perdedor — seja como nação, empresa ou indivíduo — é ser o mais inserido, articulado e competitivo possível no cenário global" (Lastres & Albagli,1999:11).

Também não é o Estado-Nação o ator principal na condução deste mega processo, uma vez que diante dos impactos trazidos pelos processos de globalização, o Estado passa a ter novas formas de atuação e a adotar estratégias (a exemplo dos mecanismos de avaliação e regulação) a fim de continuar tendo o controle sobre seus processos educativos, contudo sem deixar de fazer parte de tais redes (Afonso, 2000).

> o Estado, em si mesmo, enquanto sujeito histórico e político, continua a existir, por isso, continuamos a precisar de teorias que dêem conta da redefinição do seu papel e que sejam capazes de explicar quais os limites e possibilidades da sua acção no contexto das novas condicionantes megaestruturais (Afonso, 2003: 38)

Nesse sentido, a investigadora portuguesa Fátima Antunes, alicerçada em estudos anteriores, discute três configurações ou *formas de atuação* do Estado neste novo cenário mundial. Para Antunes, tais configurações atuam de forma parcial, mas fundamentais. Primeiro: o *Estado de competição*, em que as prioridades são voltadas para as instâncias supranacionais, com o objetivo de promover a competitividade de sua economia e expandir oportunidades de acumulação. Segundo: *O Estado em rede*, que atua no sentido de assegurar a intervenção em áreas da vida social em que o controle foge às fronteiras da soberania nacional. Terceiro: o *Estado-articulador*, que tem suas ações voltadas para a criação de condições de mediação dos interesses sociais. Neste caso, o Estado não é o único e nem o principal protagonista. Salienta a autora, que estas três configurações/formas de atuação do Estado têm fortalecido o seu protagonismo, colocando-o novamente como ator central na gestação de novas formas de regulação social (Antunes, 2005:39).

Tal compreensão coaduna com uma das teses de Afonso (2000), de que diante da globalização o Estado não se anula, mas passa por uma redefinição do seu papel. Também reforçada pela afirmativa de Morosini (2006: 113) de que vivenciamos a consolidação do Estado avaliativo/regulador/supervisor na educação.

Todavia, o intenso debate contemporâneo em torno do Estado (de sua legitimidade, da sua soberania ou do seu papel...) tem no fortalecimento das organizações transnacionais[1] o seu maior catalisador. Entre estas organizações estão: Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), parte integrante do Banco Mundial. Estes sim, são os principais atores deste cenário e que vem de forma decisiva colocar em xeque o poder dos Estados-Nação.

Para além da acelerada *financeirização* das economias, da maior exposição e, ao mesmo tempo, da maior influência dos eventos externos sobre as economias e políticas dos Estados-Nação, são estes organismos que passam a apresentar novas demandas e exigências, novos mecanismos de orientação e intervenção aos diferentes agentes, sejam eles econômicos, governamentais ou da sociedade. São os organismos multilaterais que na realidade vêm delineando as normas a serem seguidas pelos Estados, especialmente se são dependentes destas agências.

Internacionalização da educação Superior: alguns contornos

---

[1] Conhecidas também como organismos multilaterais, estas entidades foram criadas pelas nações com maior poderio econômico com o objetivo de trabalhar em conjunto para o pleno desenvolvimento das diferentes áreas da atividade humana: política, economia, saúde, segurança, etc. em todo mundo.

O processo de internacionalização surge na Europa em 1945 com o intuito de oferecer assistência técnica para o desenvolvimento dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial, com bases em acordos culturais e científicos. Notadamente, nem sempre as estratégias de internacionalização da educação superior estiveram submetidas às agendas tecnológicas e econômicas, próprias da contemporaneidade e do mundo globalizado, todavia conforme cenário apresentado acima, nas últimas décadas as políticas educativas para a educação superior passaram a estar comprometidas cada vez mais com as orientações dos organismos financiadores.

A internacionalização ressurge com força, como uma tática importante para atender por um lado, a aspectos defendidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e por outro, a uma forte tendência mercantilista colocada pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Esta organização, em 1995, no âmbito do Acordo Geral de Comércio de Serviços, vem estabelecer quatro campos em que se poderiam proceder à internacionalização dos serviços educacionais*: oferta transfronteiriça*, a partir de programas de formação ou capacitação organizados, na modalidade presencial ou a distância e na implantação de sistemas de avaliação; *consumo no exterior* , quando o consumidor cruza a fronteira para participar de cursos de curta ou longa duração; *a presença comercial* quando o fornecedor cruza a fronteira estabelecendo-se e investindo em um país estrangeiro; *e o movimento temporário de pessoas físicas*, quando o fornecedor cruza a fronteira, como o deslocamento de professores e outros profissionais da área de educação (Castro & Neto, 2012)

As diretrizes globais para o ensino superior, previstas no marco da *Declaração Mundial sobre o Educação Superior para o Século XXI* (1998) apontam para a idéia de que a internacionalização deve estar presente até mesmo nos currículos, planos de estudo e nos processos de ensino e de aprendizagem de educação formal, passando a ser incluída como temática prioritária das agendas governamentais. No que tange a mobilidade, ainda segundo o documento, todos os atores devem promover a mobilidade universitária internacional e é necessário o esforço dos estabelecimentos para garantir um reconhecimento justo e razoável dos estudos cursados no exterior. A UNESCO, junto com todos os interlocutores interessados da sociedade, é responsável também por tomar medidas no sentido de mitigar os efeitos negativos da chamada *fuga de cérebros*, substituindo-a por um processo dinâmico de recuperação dos mesmos (UNESCO, 1998).

É a partir deste documento que há uma mudança significativa no conceito de cooperação internacional. Inicialmente entendida como fonte de financiamento externa, esta passa a assumir uma característica mais ampla, passando a um instrumento para a internacionalização dos sistemas de educação superior e englobando políticas mais ativas, temáticas e prioridades regionais. Por conseguinte, os mecanismos de cooperação passam a ser considerados como um meio para o desenvolvimento institucional e de atividades conjuntas entre as universidades, configurando-se com uma integração com fins mútuos. (Castro & Neto, 2012:74)

É esta idéia que, em 1998, a União Européia vem empreender uma iniciativa pioneira onde Ministros de Educação da França, Alemanha, Itália e Reino Unido, reunidos em Paris, assinam a

Declaração de Sorbonne, tendo como pressuposto atender as demandas de uma sociedade em mudança e com vistas a construção de um Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES).

No ano seguinte, 29 ministros assinam a *Declaração de Bolonha* com objetivo de concretizar, até 2010, a implementação do EEES, que tem, entre outras coisas, a finalidade de estabelecer um espaço de educação comum, que seja coeso, ajustado, competitivo e atrativo para estudantes europeus e de países de outras regiões do mundo. Atualmente mais de 45 países europeus já assinaram o documento.

Esta estratégia de internacionalização, também focada nos movimentos de capitais, de informação e tecnologia, atualmente se amplia para a mobilidade de recursos humanos, especialmente de alta qualificação, demarcando uma transferência internacional de conhecimentos e tecnologias. Lima *e* outros autores trazem uma reflexão importante acerca desse quadro:

> Adotando programas de cooperação e de financiamento, produzindo relatórios, livros brancos e outros textos de natureza político-normativa, decidindo freqüentemente através da nova metodologia da "adesão voluntária" dos governos nacionais a políticas comuns ou, noutros casos, podendo vir a admitir processos de opting-out (ficar-de-fora, ainda que transitoriamente), estabelecendo metas e objetivos a atingir, avaliações intermediárias e recomendações vigorosas, a UE vem-se revelando um autêntico locus supranacional de definição de políticas educacionais de caráter transnacional, com particular destaque, atualmente, para a educação superior. (Lima & Azevedo & Catani, 2008: 9)

Próximo a esta análise Dale (2004), afirma que a agendas para educação têm sido definidas muito mais com base em conjunturas políticas e econômicas do que com base em princípios e processos para a definição e formulação de políticas educativas voltadas para as necessidades nacionais.

A própria expressão *internacionalização* passa a uma configuração relativamente nova. Segundo García (2009), o termo passa a ser entendido como o processo de desenvolvimento e implementação de políticas e programas para integrar as dimensões internacionais e interculturais das missões aos propósitos e funções das instituições universitárias. Assim, tende a ampliar-se os benefícios resultantes de acordos de cooperação internacional e, consequentemente, o número de convênios formalizados entre as universidades de diferentes países.

Merece destaque a investigação de Lima e Maranhão (2009) sobre as formas mais comuns de ocorrência do fenômeno internacionalização no setor educacional. Segundo as autoras a internacionalização pode ser *ativa* - quando os países mantêm políticas de Estado voltadas para atração e acolhimento acadêmico, oferecem serviços educacionais no exterior, abrangendo mobilidade de *experts* em áreas de interesse estratégico, exporta programas e instalam *campi* no exterior; e *passiva* – que se caracteriza pela inexistência de uma política criteriosa para envio dos estudantes para o exterior e que os países possuem pouca capacidade instalada (recursos materiais e humanos) para o acolhimento e a oferta de serviços educacionais.

Seguramente a América Latina e o Brasil aproximam-se do modelo de internacionalização *passiva*, tendo a mobilidade acadêmica como uma das principais formas de internacionalização dos estudos.

Em uma versão mais recente, a *Conferência Mundial sobre a Educação Superior* (UNESCO, 2009) aponta que, em todos os países do mundo, existem problemas cruciais, entre eles na pertença dos programas, no estabelecimento de acordos de cooperação eficazes, além da necessidade de igualdade de acesso aos benefícios no que diz respeito à *cooperação internacional*. Nesta dimensão o aumento crescente das ações e fomentos destes organismos tiveram/tem a finalidade de promover novas formas de cooperação e integração com a argumentação de que o sucesso na concretização desses projetos e os esforços na produção de conhecimentos acerca do tema representam compromisso com o desenvolvimento humano e social (Morosini, 2014: 398).

Os novos contextos da mobilidade acadêmica internacional

Considerando que a mobilidade não é um traço específico da atualidade, Araújo afirma que ela surge como um novo contorno, porque se molda às próprias transformações econômicas e sociais que se verificam no mundo após a década de 90, podendo assim ser assumida como um estilo de vida, não apenas de determinados grupos, mas das sociedades inteiras pertencendo, inclusive, aos mundos privados dos indivíduos. A autora salienta ainda que em geral, a mobilidade compreende uma série de fatores e processos que estão na base de um sistema produtivo e, ao mesmo tempo, no cotidiano das pessoas, englobando todo um complexo sistema de transporte, gestão do espaço e do tempo, interações sociais e ambientais, até dinâmicas geográficas mais específicas (Araújo, 2004:1) .

Embora o debate sobre a temática da internacionalização tenha se intensificado nas últimas décadas, a mobilidade acadêmica internacional não é um fenômeno novo. Na Antiguidade, estudantes de diversas regiões do mundo buscaram conhecimentos na Academia de Platão, no Liceu de Aristóteles e na biblioteca de Alexandria. Desde a criação das universidades medievais os estudantes praticavam peregrinações em busca dos melhores professores que pudessem lhes dar o conhecimento que desejavam. Do mesmo modo, a valorização de professores renomados por parte das universidades para atrair estudantes talentosos não é algo recente na História, assim como sempre existiu o desejo de estudantes para acessar as melhores universidades ou centros de conhecimento. Há inclusive, registros de que no século XIII, em universidades européias, professores e estudantes já se deslocavam entre diferentes países com interesse de trocar informações e difundir saberes (Guadilla, 2010).

Buscando investigar a história da mobilidade na educação superior, Knight e Wit (1995) apresentaram um panorama dividido em três períodos: a) da Idade Média ao período renascentista; b) do século XVIII à Segunda Guerra Mundial; c) da Segunda Guerra até a década de 90. Estes autores descreveram estes períodos da seguinte forma:

No primeiro período, os motivos para a mobilidade eram os mais variados como: o uso do latim, como língua comum; um programa de estudo e sistemas uniformes. A maioria dos acadêmicos pertencia à elite do seu país de origem e mais tarde assumiriam cargos mais elevados. O segundo período apresenta elementos significativos, como a exportação dos sistemas de educação superior (em particular, das potências coloniais para as colônias e, só mais tarde, para os novos

Estados independentes) e a mobilidade internacional (tanto de alunos como de docentes). Os autores chamam atenção para o fato de que neste período já havia acordos de cooperação internacional. Muitas universidades ficaram conhecidas mundialmente nesta época, algumas delas tornaram-se referência de qualidade, sendo assim reconhecidas no meio acadêmico até os dias de hoje. No terceiro e último período, os mesmos autores apontam que houve uma expansão do intercâmbio no ensino internacional, entretanto localizado nos Estados Unidos e na antiga União Soviética (as super potências que emergiram da guerra). E ainda que, como o mundo ocidental não era uma prioridade para a cooperação acadêmica, nesta altura novos programas de internacionalização do ensino superior foram praticamente incipientes.

É válido ressaltar que programas de mobilidade internacional, genericamente nomeados de *intercâmbio*, podem incluir ainda estágios lingüísticos, realização de disciplinas isoladas ou *high school.* Tem sido cada vez mais freqüente a busca por programas de mobilidade internacional, mesmo aqueles promovidos por agências ou financiados pelas próprias famílias ou intercambistas, estando assim voltados para estudantes de meios sociais favorecidos (Nogueira *et* al, 2008: 357).

Assim, conforme indica Altbach (2009), a desigualdade social também se expressa em termos de mobilidade, o que nos leva a possível reflexão sobre como a globalização pode afetar o ensino superior nos países em desenvolvimento. De um lado, estes países ainda viverão as consequências da expansão deste nível de formação ao longo das próximas décadas. E, por outro, as iniciativas ligadas à internacionalização da educação são predominantemente estabelecidas pelo e com os países desenvolvidos, que tem realidades muito diferentes de países como o Brasil.

Desta maneira é possível afirmar que a mobilidade estudantil não envolve, apenas, o movimento de deslocamento; ela é muito mais ampla, pois é social e envolve estruturas, meios, culturas e significados (Castro & Neto, 2012: 76).

O Programa Ciência sem Fronteiras (CsF)

No Brasil, até 1990, a mobilidade internacional decorria de políticas públicas voltadas para a educação superior, predominantemente financiada pelas agências públicas de fomento à pesquisa e limitada a acadêmicos vinculados aos cursos de pós-graduação *stricto sensu*. De 1990 em diante, as experiências de estudo internacionais passaram a ocorrer cada vez mais cedo.

Apenas a partir de 2010, é possível perceber a materialização de uma política de internacionalização da educação superior, através da criação de duas universidades instituídas com base em acordos de cooperação internacional: a Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), fundada por membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O *Programa Ciência Sem Fronteiras* (CsF), instituído pelo Decreto Presidencial nº. 7642 de 13 de dezembro de 2011, fruto do empenho conjunto dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério da Educação (MEC), por meio de suas respectivas instituições de fomento (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES).

O objetivo do programa é propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias (Brasil, 2011). Entre as áreas prioritárias estão as Engenharias, Nanotecnologia e demais áreas tecnológicas, Ciências Exatas, da Terra e da Saúde, Energia, Indústria e formação de tecnólogos. As modalidades de concessão de bolsas são: *Doutorado Pleno*, *Doutorado-sanduíche*, *Pós-doutorado*, *Graduação-sanduíche*, além de bolsas para *Pesquisadores Visitantes* e de *Desenvolvimento tecnológico para profissionais*.

Entre os critérios para a seleção dos bolsistas estão o melhor desempenho acadêmico, a participação em programas de iniciação científica e a conquista de premiações em olimpíadas acadêmicas oficiais. Em relação à duração da estadia no país de destino foi definido o período de até 12 meses. Entretanto, em alguns casos, a estadia pode chegar a 15 meses. Isto porque os estudantes que optaram por países de língua portuguesa e aceitaram a transferência para países de outro idioma que não o português permanecem por um período de até 6 meses a mais no destino, com vistas a atingir o nível de proficiência linguística necessária para a realização dos estudos.

A UFRB e o CsF

As ações voltadas para a mobilidade internacional na UFRB antecedem o programa Ciência sem Fronteiras. A UFRB já buscava firmar acordos de cooperação voltados para mobilidade internacional de estudantes e pesquisadores desde a sua fundação, em 2005.

Entre os principais convênios com institucionais internacionais estão: Universidade Autônoma de Chapingo, México; Instituto Politécnico de Bragança (IPB) e Universidade do Minho, em Portugal; a Universidade da Flórida, nos Estados Unidos. A UFRB também integra a Associação das Universidades dos Países de Língua Portuguesa e a Organização Universitária Interamericana (OUI).

A UFRB aderiu ao Programa em 2012. Em relação a pertinência dos cursos da UFRB às áreas prioritárias definidas pelo programa, pode-se afirmar que dos 36 cursos ofertados pela instituição, em torno de 20 deles estão vinculados às áreas prioritárias definidas pelo Governo, incluindo a de formação de tecnólogos.

Dados levantados através da consulta a processos acadêmicos que estão em curso nesta investigação revelam que em 2014 o Centro de Ciências Agrárias e Biológicas possuía 45% do quantitativo de estudantes em mobilidade e que, entre os países que lideravam a escolha dos estudantes da UFRB para realização da mobilidade estavam Canadá, Estados Unidos e Itália. No entanto, a análise por curso, revelou que o curso do Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, Engenharia Sanitária e Ambiental é o com maior numero de estudantes em mobilidade. Quanto à origem escolar dos estudantes, 57% dos participantes do CsF deriva de escolas privadas. Quanto à faixa etária, 50% dos participantes apresentam entre 22 e 24 anos. E 59% dos estudantes em mobilidade são do gênero feminino.

Atualmente a UFRB possui aproximadamente 140 estudantes com registro de mobilidade internacional, e em torno de 80% deste número através do programa CSF. Considerando que estes dados tratam dos estudantes de graduação e que atualmente a UFRB possui aproximadamente 7000 estudantes matriculados neste nível, evidencia-se a carência de uma política própria de internacionalização

Considerações finais

Cooperação e mobilidade acadêmica passam a ser uma das atividades centrais das universidades, apresentando-se como uma das principais formas de materialização da internacionalização da educação superior. Um fenômeno que ganha relevância por ser a principal estratégia para atender aos objetivos de um projeto amplo de educação transnacional, transversal, por fronteiras, e, sobretudo, *sem fronteiras.*

No tocante ao program em si, o conhecer sua realidade fornece indícios de problemas postos à sua operacionalização (que envolve aspectos de ordem financeira, geográfica, cultural e estrutural). Nesse contexto, vale destacar que não há, até então, uma avaliação do próprio Programa ou mesmo o acompanhamento dos bolsistas egressos. Apenas é conhecida a avaliação do bolsista feita pelo Coordenador, que é indicado pela instituição de origem do próprio estudante e realizada através da plataforma do programa ao final do período de mobilidade.

É preciso refletir ainda sobre a deficiência do ensino de língua estrangeira no país, que tem limitado a inscrição de estudantes em países não falantes do idioma português. Além disso, aprofundar o debate sobre as restrições de cunho financeiro, a insuficiente prática de reconhecimento de estudos, a pequena ou inexistente presença de sistemas de créditos, bem como os limites burocráticos relativos aos vistos, permissões e taxas que dificultam a ampliação desses programas e de seus estudos qualitativos no Brasil.

Por fim, a partir desta breve análise conclui-se que a mobilidade internacional figura na própria história das instituições universitárias, nas diferentes regiões do mundo, podendo estar entre diversas realidades e possibilidades ao longo do tempo. No entanto, os processos de mobilidade são, sobretudo, heterogêneos, apresentando uma variedade de enfoques e estratégias, conforme o contexto socioeconômico, histórico e de lugar.

Referências

Afonso, A. (2000). *Avaliação educacional*: *regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez.

_____ . (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação,* 22(3), 35-46.

Altbach, P. (2009). A globalização e a universidade. Mitos e realidades num mundo desigual. In: J.M Paraskeva (org.). *Capitalismo académico*.(pp.81-113). Portugal: Edições Padago.

Antunes, F. (2005). Reconfigurações do Estado e da Educação: Novas Instituições e Processos Educativos. *Revista Lusófona de Educação*, 5, 37-62.

Araújo, E. (2004). A mobilidade como objeto sociológico**.** In: Actas do Encontro em Sociologia, 2, Braga, CIED.

Brasil (2001). Decreto Presidencial nº. 7642 de 13 de dezembro de 2011. *Institui o Programa Ciências sem Fronteiras.* Brasília: DOU

Cassiolato, J, & Lastres, H. (1999). *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília : *IBICT*/MCT.

Castro, A., & Neto, A. (2012). O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. *Revista. Lusófona de Educação*, 21, 69-96.

Dale, R. (2004) Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação". *Educação & sociedade*, 25(87), 423-460.

Guadilla, C. (2010). Nova geopolítica mundial do conhecimento. In: *Internacionalização do Ensino Superior.* Boletín IESALC UNESCO. 211. http://www.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2415:nueva-geopolitica-mundial-del-conocimiento&catid=187:destacados&Itemid=726&lang=br (Acessível em 29 de mar de 2013).

García, M. (2009) Uma reflexão com vistas à Conferência Mundial da Educação Superior, (Paris, 2009) In: *Internacionalização da Educação Superior: Avanços e Perspectivas na América Latina e no Caribe*. Boletín IESALC UNESCO. 191. http://www.iesalc.unesco.org.ve/docs/boletines/boletinnro191/noticia1completaportugues.html (Acessível em 26 de março de 2013).

Ianni, O. (1994). **Globalização:** Novo paradigma. *Estudos Avançados*, 8(21), 147-163

Lastres, M., & Albagli, S. (1999). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro:Campus.

Lima, L, & Azevedo, M, & Catani, A. (2008). O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a *Universidade Nova*. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior* 13(1), 7-36

Lima, M., & Maranhão, C. (2009). O sistema de educação superior mundial: entre a internacionalização ativa e passiva. *Revista Avaliação,* 14(3), 583-610.

Knight, J, & Wit, H. (1995) Strategies for Internationalization of Higher Education: historical and conceptual perspectives. *Strategies for Internationalization of Higher Education: a comparative study of Australia, Canada, Europe and the United States of America.*(pp. 5-33). Amsterdam: European Association for International Education.

Morosini, M. (2006). Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior – Conceitos e práticas. *Educar, 28, 107-124, Editora UFPR*

_____. (2014). Qualidade da educação superior e contextos emergentes. *Avaliação*, 19 (2), 85-405.

Nogueira, M, &, Aguiar, A, & Ramos, V. (2008) Fronteiras desafiadas: a internacionalização das experiências escolares. *Educação & Sociedade*, 29 (103), 355-376.

Santos, B (org.). (2001) *Globalização: Fatalidade ou utopia?* Porto: Edições Afrontamento.

SguissardI, V., & Franco, M. &; Morosini, M. (2005) *Internacionalização, Gestão Democrática e Autonomia Universitária em Questão.* Série Documental Textos para Discussão. Brasília: INEP, 2005. 54 p.

UNESCO (1998). *Declaração Mundial sobre o Ensino Superior para o Século XXII.*

_____ (2009). *Declaração Mundial sobre o Ensino Superior para o Século XXII.*

Vieira, M. (2007). *A Mobilidade como Competência? Formação de Elites e o Programa Erasmus***.** In: Atas do EUROPEAN CONFERENCE ON EDUCATIONAL RESEARCH, Bélgica.

Da Política Educativa Nacional e Supranacional às Práticas Curriculares

Carla Lacerda
Escola Superior de Educação de Viseu
clacerda@esev.ipv.pt

Resumo - A presente proposta de comunicação insere-se num projeto de doutoramento que tem por objetivo central compreender o modo como as políticas educativas têm influenciado as conceções e práticas curriculares dos professores no ensino básico. Como se sabe, a avaliação das políticas no nosso país é quase inexistente, e pese embora o facto, de existirem investigações em torno das políticas educativas a compreensão da relação intrínseca entre mudanças enunciadas normativamente e as práticas decorrentes de professores não nos têm permitido perceber a sua real abrangência e implicação.

Em Portugal, como aliás em quase todos os países da Europa, há uma tendência em definir políticas educativas mal um governo constitucional tome posse. Decorridos 40 anos da democratização do ensino, e tendo presente que ao longo destes foram 19 os governos constitucionais que tiveram a oportunidade de alterar as políticas educativas, queremos aqui, de forma breve, caracterizar este percurso e perceber o modo como a política educativa pode e/ou deve fomentar a mudança nas escolas, melhorar o sistema de ensino, incentivar o trabalho dos professores e melhorar a qualidade de aprendizagem dos alunos.

A investigação seguiu uma metodologia de natureza qualitativa de meta análise a investigações cujos propósitos se centraram na análise de conceções e práticas de professores do ensino básico e concluiu-se que nenhuma análise curricular pode considerar-se completamente séria, se não colocar no seu âmago uma atenção na definição de política educativa, que numa determinada época e que num determinado contexto se toma.

Nas escolas, o desempenho dos professores é determinante para qualquer objetivo que se espere alcançar, portanto qualquer teoria de mudança, qualquer reforma que se queira implementar não deve ignorar o terreno da ação do professor, portanto o seu contexto e a sua pessoalidade.

Palavras-chaves: Globalização, políticas educativas, currículo, práticas curriculares

As tendências transnacionais e supranacionais na educação

É cada vez menos frequente as decisões políticas estarem imunes de influências externas. É cada vez menos frequente, também, termos como panaceia para os contextos educativos apenas e só as recomendações nacionais. A política educativa inspira-se nos fármacos internacionais que parecem enquadrar qualquer mal pelo qual a educação padeça. As organizações germinam no sentido de controlar, em nome da qualidade, as políticas que se vão tomando nos diferentes territórios deste planeta Terra.

Organizações como a OCDE, o Banco Mundial, a Unesco, a União Europeia legitimam cada vez, de forma mais frequente, as propensões governativas. Não se conhecem os propósitos, o enquadramento, a legitimidade nem tão pouco as razões da existência destas organizações, que muitas vezes, em nome de finalidades genéricas para o progresso social, são comandadas por interesses encobertos de instituições cujos representantes, não sendo legitimados por eleições,

representam os diferentes povos como se o fossem. Controlam e determinam linhas de actuação para com os seus subordinados, servindo muitas vezes de mote para decisões que diferentes governos contraditoriamente tomam em nome da educação.

Lima (2011) considera que a centralidade que organizações como a OCDE, a UNESCO, a União Europeia, o Banco Mundial a par da influência dos poderosos *tink-tanks* assumem, remete os Estados para uma posição nova e para dinâmicas transnacionais e supranacionais que obrigam os Estados, através de tratados e convénios, à adoção de medidas de política educacional.

O pressuposto, de a educação ser a panaceia da reestruturação da economia, não é verificável apenas nesta altura. Vários investigadores deram-nos conta disso bem como do facto de a nível mundial existir um movimento de reconstrução dos sistemas escolares, nos finais da guerra fria. Pedró & Puig (1998) referem que na Europa ocidental, e no final da segunda guerra mundial, teve-se a consciência que se deveria usar a escola para a reconstrução social do sistema político democrático e também usar a escola, na qualificação da mão-de-obra para a reconstrução da economia, muitas vezes debaixo da batuta do Plano Marshall dos Estados Unidos.

Segundo Pacheco (2009) as teorias políticas da globalização, num contexto de um pensamento neoliberal, abraçam duas realidades distintas, por um lado a defesa do princípio do livre mercado, sem a existência dos limites e barreiras impostos pelo Estado e por outro um controlo maquilhado em que o Estado sem intervir diretamente intervem sob formas indiretas de controlo.

A educação e a formação são consideradas traves mestras da mudança, no contexto da globalização (Pacheco, 2008) que se orientam agora para a preparação dos jovens para os mercados competitivos e para responder aos desafios das economias de mercado. Estas mudanças, que ocorrem na sociedade em geral, comprometem a educação, em esta se assumir como um instrumento que permite encaminhar os valores, os conhecimentos, os princípios e finalidades para propósitos que correspondam às expectativas dos mercados. Os sujeitos serão formados segundo esses princípios e essas finalidades através do controlo que o próprio Estado, ao serviço dos mercados, consegue impor a partir da definição de critérios de qualidade de ensino e aprendizagem consentâneos com a economia de mercado.

Conseguimos perceber estas realidades a partir de uma teorização vasta sobre a qualidade que se espera ver desenvolvida nas escolas, mas também conseguimos compreender que essa qualidade não existe mais do que nos manuais ou panfletos propagandistas, programas de governo ou relatórios transnacionais e supranacionais que ao criticarem o estado da educação produzem um manancial de receituários para que as escolas, ao tê-los em conta, se adaptem a algo que desconhecem e que na prática não resultam mais do que num turbilhão de desordem, de desconfiança, de descompromisso, de conflito, de desmotivação, de desinvestimento sobre aquela que sempre foi a missão da escola - a de ensinar para que os alunos possam aprender mais e melhor.

Nesta ordem de ideias, Sácristan (2008) refere que a globalização tem vindo a actuar num contexto onde actuam outras concorrentes: o neoliberalismo, as tecnologias da comunicação e a sociedade da informação. Para além desta relação, estes fenómenos concorrentes têm implicações no papel do Estado, na estruturação da sociedade, no trabalho, na cultura e no sujeito. Por sua vez as

mudanças nestes eixos têm importantes projecções para a educação "(…) para o modo de a conceber, para a hierarquia de valores que se crê que deve servir, para as prioridades das políticas educativas, o entendimento da qualidade, o desenho dos curricula, os processos de controlo das instituições escolares, etc." (p.27).

Antunes (2007) considera que a União Europeia, hoje como uma instância supranacional, regula objectivos, princípios e fundamentos para a educação dos países que a integram. O sistema educativo pluralizou-se, heterogeneizou-se, balcanizou-se. Todos os dias nos deparamos com mais uma parceria, uma extensão de funções o que nos permite perceber que talvez não faça muito sentido falarmos em sistema educativo.

A partir de 1986 é visível em Portugal uma política social convergente com a dos outros países da Europa (Teodoro & Aníbal, 2007), as reformas educativas levadas a cabo em Portugal nos últimos anos, revelam-nos a existência de conformismos com as reformas e as decisões políticas levadas a cabo noutros países da União Europeia. Esta tendência é apenas criticável quando se opta por transpor reformas de outros países sem que se tenha em conta os contextos da sua implementação. Nenhuma reforma, por mais semelhante na sua fundamentação e preparação, poderá ter efeitos iguais em países, que pela sua natureza, se apresentam com culturas sociais e históricas diferentes.

Bernard Charlot (2007) considera que para se entender as relações entre educação e globalização é necessário perceber a relação que o Estado tem vindo a assumir com a educação. O primeiro fenómeno de relação entre o Estado e a educação diz respeito ao facto da educação ser pensada numa lógica económica. Numa época anterior à globalização (décadas de 60 e 70) a escola era pensada numa lógica económica e social do desenvolvimento. O Estado educador preocupado com a inculcação dos valores, com a educação como uma forma de construir uma nação justa socialmente e em paz passa a partir dos anos 50 por ser um Estado desenvolvimentista, um Estado preocupado com o crescimento económico e portanto coloca a educação ao serviço desse desenvolvimento económico. Neste período, cresce o número de alunos que procura a escola, o número de anos que frequentam e cresce o apoio a esta escola que é vista como um meio para se alcançar o sucesso profissional. A este Estado desenvolvimentista das décadas de 60 e 70, dá lugar a um Estado regulador, que embora pese o facto de a escola ainda ser pensada numa lógica de desenvolvimento económico, outras variantes como a qualidade e a globalização ingressam como preocupações nas décadas de 80 como novas lógicas económicas, sociais e educacionais. Charlot (2007) refere-se às lógicas da qualidade, eficácia e diversificação, transpondo-nos para um modelo de mercado em que a crise se resolve, pela intensificação da concorrência e pelo fabrico de produtos de melhor qualidade e a preços mais competitivos, usando tecnologias e processos cada vez mais eficazes. Estas lógicas de mercado fazem recuar o Estado pela livre circulação internacional dos bens e produtos em que o engajamento directo do Estado nos assuntos económicos diminui. A concorrência desenfreada, sob a batuta da competitividade pela eficácia, resultam em práticas em que o Estado perde o controlo para o capitalismo, que agora vê abertas as fronteiras, estendendo-se a integração entre as economias de vários países, integração que se realiza numa lógica neoliberal e que constitui a própria globalização, como refere o autor.

Nesta ordem de ideias conceitos como o de qualidade, eficácia, diversidade e contexto ganham um

sentido de modernidade. Em que a competitividade começa desde logo na escola. A escola neste contexto de diversidade deve ser capaz de formar a mão-de-obra de qualidade necessária para se lançar com eficácia no mercado de trabalho. Esta relação de escola e sociedade continua a estabelecer-se, mas agora sob os comandos de um Estado que, embora preocupado com o desenvolvimento da economia, se assume como regulador dessa economia e reclama às escolas produtos de qualidade.

"A noção de mercado é, decerto, a pedra angular da tendência neoliberal, que se identifica com os princípios de privatização, da globalização e da livre escolha, e que servem de argumento para a eficiência, a qualidade e a equidade." (Pacheco, 2009, p.113).

Também no entendimento de Charlot (2007) as tendências neoliberais reclamam uma escola de qualidade. Contudo considera que o foco da questão está em perceber o que se entende por qualidade e por eficácia. Quais são os critérios que definem uma escola de qualidade? Importa referir também que pese embora o facto de assistirmos a políticas que se preocupam com a organização da escola, com a sua avaliação, com o desempenho dos seus professores, as políticas neoliberais escondem os problemas reais das escolas no que às desigualdades socais diz respeito.

Ball (2006), a propósito das políticas ideológicas de inspiração neoliberal, diz que os pontos-chave de ligação entre a reestruturação e a reavaliação do sector público são fomentadas pelos discursos de excelência, efectividade e qualidade, bem como a lógica e cultura do novo gerencialismo. Este novo gerencialismo (já que o autor contrapõe o velho gerencialismo do neo-taylorismo) centra-se num modelo de organização onde as pessoas são as protagonistas principais. Este modelo é difícil de ser gerenciado, é pouco produtivo para a eficiência e repressivo de espírito empreendedor.

Embora pese o facto de algumas das políticas educativas terem uma relação com o Estado em tempos e espaços distintos nos diferentes países da Europa e servirem de inspiração para muito do que em Portugal se verifica, importa aqui situar essas influências no nosso contexto e como a escola se assumiu ao longo dos últimos 40 anos.

A democratização da escola em Portugal e as suas reformas

Teodoro & Aníbal (2007), ao estudarem o estado da educação em Portugal e ao situarem a Reforma Veiga Simão como promotora da educação na assunção de um lugar central na recomposição do Estado, referem que é com a revolução de abril que os problemas educativos ganham um novo espaço político, tornando-se num campo privilegiado de legitimação de uma nova democracia.

> "No campo específico das políticas de educação, a revolução permitiu uma nova centralidade para os problemas educativos, remobilizando as aspirações de acesso aos diferentes níveis de escolarização, amplificado no início dos anos 1970 pelo discurso meritocrático do último ministro da Educação do Estado Novo, e abrindo novas frentes nos planos da participação na gestão escolar e na reformulação das estruturas e conteúdos de ensino. A educação, nesse período de crise revolucionária, para além de um aceso palco de lutas políticas, tornou-se um campo privilegiado de legitimação da nova situação democrática, apostada em mostrar uma radical mudança face às anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo." (Teodoro & Aníbal, 2007; p.16-17).

A reforma Veiga Simão, consumada pela Lei n.º 5/73, de 25 de Julho, deu início à educação democratizante. Ainda não tínhamos assistido à revolução de abril para percebermos que a educação dava os seus primeiros passos para a democratização do ensino. Naturalmente que a revolução de abril foi um dos marcos mais significativos para essa democratização, por ela própria representar esses ideais de liberalização e democratização. Portugal trilhava os primeiros passos do que seria viver numa sociedade mais plural, mais liberal e também ela, numa primeira tentativa, de se transformar numa sociedade mais democrática. Os primeiros anos que se sucederam ao 25 de abril foram anos de conturbação política e na educação ainda se considerou a continuidade dos princípios da reforma iniciada em 1973, mas cedo se percebeu que Portugal iria tomar um novo rumo com a economia direcionada para o espaço europeu.

Em 1976, Portugal redefinia o seu papel com a Europa e esta viria a influenciar as políticas nacionais. Acreditava-se, como ainda hoje se acredita, embora se faça pouco para sustentar esta premissa, que a sociedade seria tão mais desenvolvida quanto o fosse a educação. A sociedade portuguesa necessitava urgentemente de se reerguer e a superação dos seus problemas passava efetivamente pela integração na Europa. Portugal ao assumir a integração comunitária foi como implementar um motor exógeno de desenvolvimento do país, cujo discurso sobre a educação se centrou na qualificação da mão-de-obra necessária para a requalificação da economia (Teodoro & Aníbal, 2007).

Uma das teorias explicativas de reforma que Pedró & Puig (1998) nos trazem, e que mais relação estabelece com as nossas reformas escolares, são as que consideram as reformas educativas como fenómenos que só podem ser entendidas enquadradas numa perspetiva internacional à escala mundial ou supranacional. As respostas que as políticas educativas têm dado no contexto das mudanças escolares centram-se no imperativo que a globalização e internacionalização da economia colocam. Esta teoria é apelidada de *teoria da convergência* que ainda na obra dos autores é possível compreendermos que uma outra se associa como a *teoria da dependência*, segundo a qual os interesses em jogo serão os do capitalismo internacional. Neste contexto, os organismos internacionais contribuem para a propagação das estruturas e métodos de ensino que mais convêm aos grupos internacionais dominantes, financiando e prestando apoio às reformas educativas dirigidas a favorecer os princípios do capitalismo moderno e do neoliberalismo.

As *teorias de convergência* e de *dependência* aqui retratadas, na perspetiva de Pedró & Puig (1998) apresentam-se no contexto de causas internacionais, contudo os autores também nos referem a existência de teorias explicativas de reformas educativas cuja causa é o contexto nacional, neste âmbito, temos uma *teoria meliorística*, que combina uma causa nacional com uma finalidade de estabelecer o equilíbrio entre o desenvolvimento social e a necessária (re)adaptação e desenvolvimento educacional. Estamos perante reformas que são necessárias para o equilíbrio, a harmonia e a estabilidade entre a educação e o funcionamento da sociedade. Por sua vez e também no quadro das causas nacionais encontramos a *teoria dialética*, num marco de explicação de conflito, numa matriz marxista, cujas reformas se desenvolvem numa base de conflitos de interesses entre diferentes classes socais.

Numa perspectiva ecológica podemos dizer ainda que uma política educativa pode centrar-se em

dimensões distintas, assim, mediante o contexto em que nos possamos situar a definição de política educativa pode resultar em práticas diferenciadas mas que estabelecem uma relação entre si e o seu carácter dinâmico e evolutivo permitindo-nos perceber que a política educativa resulta, nos diferentes contextos, em práticas que se podem sintetizar do seguinte modo:

Ao nível do mega contexto podemos considerar as influências que as organizações supranacionais como o Banco Mundial, o FMI, a OCDE, a UNESCO exercem sobre as políticas nacionais. Estas organizações no contexto da Europa colocam determinações que influenciam directa e indirectamente a política educativa nacional.

Ao nível do macro contexto encontramos a determinação do sistema educativo, a sua organização, composição e financiamento, princípios e orientações educativas, na prescrição e avaliação do currículo nacional, na formação e avaliação dos professores, na determinação dos princípios de organização e administração da escola, nas orientações didácticas, pedagógicas e curriculares da forma como o currículo nacional deve ser implementado. Estamos certos que é a este nível que se definem e sustentam as maiores prescrições e determinações dos outros contextos.

Ao nível do exo contexto situamos as práticas instituintes de interpretação legal e da forma como contribuem para o financiamento e funcionamento dos estabelecimentos escolares, da sua maior ou menor relação que estabelecem com os órgãos de gestão da escola.

Ao nível do meso contexto situamos as escolas onde podemos encontrar nas práticas instituídas uma certa interpretação normativa. Os instrumentos de gestão curricular que a escola constrói são o reflexo da determinação legal e de uma certa autonomia que o Estado confere às escolas, mas que sem perder a sua legitimidade e poder lhes confere uma forte responsabilidade para a gestão do trabalho e avaliação dos professores, a coordenação dos recursos e materiais necessários para a gestão das práticas curriculares fundamentais ao desenvolvimento das aprendizagens dos alunos.

Nesta perspetiva passamos à análise do último contexto – a sala de aula – onde ocorre a mediação entre aluno, professor e o conhecimento. As decisões de política educativa só fazem sentido na concretização deste último contexto, digamos que todas as reformas ao serem pensadas têm por referência o espaço sala de aula e a forma como a aprendizagem do aluno se concretiza.

É neste contexto que o professor toma um importante papel: o de interpretar as políticas educativas muitas vezes desconexas e de levar a bom porto essas políticas, que no plano normativo, se interpretam como confusas e por vezes até contraditórias entre o seu preâmbulo e o seu articulado.

Pacheco (2009) refere que muito do que se propõe com as reformas educativas é na maioria das situações um pletora de medidas técnicas, sempre muito centralizadas em pareceres técnicos de grupos de trabalho, politicamente orientados e controlados, sem que o sentido real da mudança nas escolas se perceba.

Com referência a estes pressupostos quisemos saber de que forma as reformas educativas em Portugal levaram a cabo medidas políticas e mudanças substanciais para a escola e sua organização e gestão, para o trabalho dos professores e aprendizagem dos alunos e percebemos que os 9 primeiros governos constitucionais não conseguiram concretizar quaisquer medidas pela extemporaneidade desses governos no seu espaço temporal.

O quadro abaixo sintetiza algumas das principais medidas, sendo elas as seguintes:

Governos Constitucionais	Principais medidas
I Governo – IX Governo (8 anos)	sem medidas implementadas
X Governo (20 meses)	lei de bases do sistema educativo, identidade educativa, modernização, igualdade de oportunidades
XI Governo (37 meses)	reforma educativa, autonomia de escolas
XII Governo (47 meses)	pluralismo, prova geral de acesso ao ensino superior (PGA), propinas no ensino superior
XIII Governo (47 meses)	pacto educativo, parcerias, acordos, negociação, autonomia (escolas e professores), flexibilização curricular, comunidade educativa, inclusão, territórios educativos de intervenção prioritária
XIV Governo (29 meses)	projetos curriculares de escola e de turma
XV Governo (26 meses)	rankings, liberdade de escolha, meritocracia (contra a escola igualitária), avaliação externa
XVI Governo (8 meses)	
XVII Governo (47meses)	avaliação externa, resultados, controlo social (trabalho do professor), avaliação dos professores, autoridade, hierarquia entre professores, qualidade (da escola pública), ensino do inglês no 1.º ciclo do ensino básico
XVIII Governo (47 meses)	
XIX Governo (2011- até ao presente)	exames, retorno à pedagogia por objetivos, avaliação de professores, estandardização de indicadores de resultados nacionais com os supranacionais, privilégio das disciplinas estruturantes

Quadro n.º 1 - Quadro-síntese das medidas de política educativa dos programas dos XIX Governos Constitucionais (1976 – 2015)

Das políticas educativas definidas por reforma às práticas dos professores

Na implementação das mudanças Torres (2008) aponta a cultura organizacional em contexto escolar como uma *variável de controlo* e como um instrumento de gestão e de assessoria que permite a criação de um ambiente favorável às relações sociais e profissionais que se estabelecem nas escolas.

Compreender o "sentimento" das escolas, a sua cultura organizacional parece centrar-se como uma prerrogativa a ter em conta aquando da definição do estado de arte da política educativa que se pretende seguir. Se aceitarmos que este seja um compromisso a estabelecer entre as partes envolvidas nas opções que se tomam é importante reequacionar a natureza da mudança, o objecto da mudança. Perceber-se o que se pretende alterar para que se criem todas as condições favoráveis para que a mudança ocorra.

A compreensão das dificuldades e dos entraves para a implementação das mudanças apresenta-se como um princípio a ter em conta. Assim, surge a necessidade de, e perante qualquer prática

que se queira implementar, de compreender essas dificuldades. O isolamento do trabalho dos professores tem sido apontado pela investigação como um factor impeditivo da implementação de práticas inovadoras. Acredita-se que a colegialidade seja um factor de desenvolvimento profissional (Bolívar, 2007) e com ela os professores poderão aprender, partilhar aspectos a considerar no processo ensino-aprendizagem.

Parece recair no trabalho do professor a responsabilidade de gerar mudanças. Esta perspectiva é partilhada pelos discursos políticos que sempre que anunciam medidas de mudança, canalizam para as escolas e professores grande parte das ações que focalizam como sendo as necessárias ou essenciais para que a melhoria das aprendizagens dos alunos ocorra. Contudo, não podemos desresponsabilizar as políticas e quem as conduz, bem como a relação que estabelecem com as escolas e os trabalhos dos professores. Se percebemos que as medidas top-down não resultam, também podemos afirmar que nenhum trabalho na escola resulta se os professores não sentirem que essas medidas são necessárias/essenciais para a melhoria das aprendizagens. Mais do que sentirem que são necessárias para a melhoria das aprendizagens dos alunos as mesmas têm de ser, em primeiro de tudo, consentâneas com o sentir do professor. Têm de se enquadrar no trabalho que o professor gosta de fazer e quer fazer.

Tendencialmente as investigações sobre mudanças e reformas educativas têm direccionado o seu sucesso efectivo, no que à melhoria das aprendizagens diz respeito, para as emoções dos professores. A dimensão emocional do ofício de ensinar (Bolívar, 2007) tem conduzido a investigação para o entendimento do que leva os professores a se dedicarem, naquilo que motiva os professores a dar o seu melhor. Ao se valorizar a dimensão emocional do desempenho profissional do professor, no sentido de compreender o modo como o professor se entusiasma e se apaixona com o saber que partilha com os seus alunos, está a estabelecer-se uma relação entre esse entusiasmo e o modo como podem as mudanças educativas, isto é, as reformas se relacionar com esse lado emocional. Ora, neste caso, acredita-se que é importante considerar a identidade que cada professor constrói na sua profissão. Contudo, julgamos que não estamos a desprestigiar esta tendência das investigações se reconhecermos que para alguns professores o seu bom desempenho profissional é independente de qualquer mudança e/ou reforma educativa que se queira implementar já que a sua finalidade é essencialmente a aprendizagem real de todos os seus alunos, sendo os seus esforços canalizados para esses fins que alguns poderão considerar utópicos mas que para muitos só faz sentido no quadro da sua missão, se os alunos alcançarem o sucesso a que têm direito.

Considerações finais

Importa que se perceba que as mudanças de política educativa tenham por preocupação compreender o desenvolvimento emocional dos professores para que o desenvolvimento cognitivo e profissional se concretize. Mais do que implementar medidas de política educativa top-down, importa que essas medidas ocorram no contexto das escolas, no trabalho dos professores, tendo como foco a melhoria das aprendizagens dos alunos.

A conjuntura política e ideológica, dos últimos anos, tem sido reveladora de práticas educacionais

desarticuladas que em nada parecem favorecer a melhoria das aprendizagens dos alunos. Medidas avulsas têm sido tomadas, normativos têm sido publicados sem qualquer fundamentação conectada com as práticas reais. Os propósitos anunciados de melhoria apenas são visíveis nos papéis, sendo depois completamente desvirtuados nas práticas reais. Só quem não conhece as escolas acredita que essa produção normativa tenha efeitos positivos na melhoria da sua organização, administração e gestão curricular. Um bom exemplo disto são as atuais propostas governativas no âmbito da avaliação de desempenho profissional, que parecem resultar essencialmente no conflito entre os pares, na desconfiança e no desvio da atenção do professor para aquilo que não é essencial (Ramalho, 2012) e muito recentemente na fusão das escolas por mega agrupamentos.

As investigações revelaram-nos ao longo do tempo que as mudanças top-down, as mudanças decretadas e impostas não resultaram. Mais recentemente também as investigações nos têm revelado que as mudanças, tendo como princípio a autonomização e a descentralização, também não. O tempo das grandes reformas como refere Benavente (2001) já passou, sendo vários os discursos inovadores a alhearem-se de pronunciar na definição das suas políticas educativas o termo reforma. Ora, neste sentido, parece que estamos a necessitar de um "novo paradigma de política e de trabalho inovador com as escolas" (Bolívar, 2007, p.34) que permita de forma equilibrada, que a política educativa crie estratégias conducentes à criação de estratégias inovadoras das escolas e vice-versa. Porque não basta legislar para mudar a escola (Benavente, 2001) é importante perceber que qualquer mudança passa por envolver os actores educativos que estão na escola e que nela trabalham.

Se este é um imperativo político dos sucessivos governos constitucionais ele tem sempre um forte impacto nos actores que lhe dão corpo. No entanto, o Estado tem responsabilidades cruciais na implementação de medidas inovadoras e efectivas nas escolas. Seja através da garantia de condições materiais e organizativas para uma efectiva igualdade de oportunidades, seja através do estímulo à autonomia das escolas e divulgação das boas práticas (Benavente, 2001).

Se as políticas lineares e burocráticas estão já desacreditadas por várias investigações e pelas próprias práticas, isto não significa que a política educativa deixe de ter um papel importante a desempenhar. Pois que "(…) não é menos política o que se precisa, senão mais e melhor política" (Bolívar, 2007, p.20). Uma política que perceba que nenhuma mudança se faz sozinha mas com o corpo de professores que na escola trabalham e que são responsáveis pelas práticas curriculares que atenuam as desigualdades e assimetrias sociais.

Referências

Antunes, F. (2007). Das políticas europeias às políticas nacionais: educação e professores em transição − dúvidas, incógnitas e princípios comuns. In J. C. Morgado & I. Reis (orgs.), *Formação e Desenvolvimento Profissional Docente: Perspectivas Europeias.* Braga: CIEd, Universidade do Minho, pp. 13-27.

Ball, S. (2006). Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. Disponível em http://www.curriculosemfronteiras.org/vol6iss2articles/ball.pdf

Benavente, A. (2001). Portugal. 1995/2001. Reflexos sobre a democratização qualidade na

educação básica. In *Revista Ibero Americana e Educacion*, n.º 27 (2001), pp. 91-123.

Bolívar, A. (2007). "Um olhar atual sobre a mudança educativa: onde situar os esforços de melhoria?". In Leite, Carlinda & Lopes, Amélia (2007). *Escola, Currículo e Formação de Identidades.* Porto: Edições Asa.

Charlot, B. (2007). *Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate.* Disponível em http://escoladegestores.virtual.ufc.br/PDF/sala6_ativ4.pdf (Acessível em dezembro de 2007).

Goodson, I. (2008). *Conhecimento e Vida Profissional – estudos sobre educação e mudança.* Porto: Porto Editora.

Lima, L. (2011). *Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/17208/1/Artigo%20LCL,%20Rio%20Claro.pdf* (Acessível em novembro de 2011)

Pacheco, J. A. (org.). (2008). *Organização Curricular Portuguesa*. Porto: Porto Editora.

Pacheco, J. A. (2009). Estudos Curriculares, génese e consolidação em Portugal http://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/10.JoseAugustoPacheco.pdf.

Pedró, F. & Puig, I. (1998). *Las Reformas Educativas – Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós.

Popkewitz, T. (2011). *Políticas Educativas e Curriculares – Abordagens Sociológicas Críticas.* Mangualde: Edições Pedago.

Ramalho, H. (2012). Escola, professores e avaliação, Narrativas e racionalidades da avaliação do desempenho docente na escola básica portuguesa. Tese de Doutoramento. Universidade do Minho. Disponível em http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/20323/1/TESE%20HR%20-%20Henrique%20Manuel%20Pereira%20Ramalho%20-%202012.pdf

Sacristán, J. G. (2008). *A educação que ainda é possível – ensaios sobre a cultura para a educação.* Porto: Porto Editora.

Teodoro, A. & Aníbal, G. (2007). *A Educação em tempos de globalização: modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal*. Disponível em http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rle/n10/n10a02.pdf

Torres, L. (2008). A escola como entreposto cultural: o cultural e o simbólico no desenvolvimento democrático da escola. In *Revista Portuguesa de Educação* (2008), 21(1), pp. 59-81.

A globalização enlaces e faces nos estudos das organizações educativas

Carlos Antonio de Queiroz
Universidade do Minho
carlos1queiroz@yahoo.com.br

Marly Alfaia Simões de Queiroz
Universidade do Minho
marly_alfaia@yahoo.com.br

Fabiane Maia Garcia
Universidade Federal do Amazonas
fgarcia@ufam.edu.br

Resumo - A análise objetiva discutir a questão da globalização enquanto tema presente em pesquisas de pós-graduação nomeadamente na área da Política Educativa e Organização e Administração Escolar. Toma como referência três trabalhos desenvolvidos a partir de estudo de caso em que a globalização emerge com múltiplas inferências e determinantes em relação ao campo educativo brasileiro e português. No primeiro caso, desenvolve uma análise que discute o cenário da globalização, que mundializou o capitalismo e a democracia. No segundo caso a globalização está presente como parte da necessidade formativa que configura as políticas neoliberais de acesso ao ensino superior. No último estudo, a questão da globalização é parte das discussões dos conceitos de qualidade, eficiência, eficácia e efetividade presentes nos processos avaliativos hoje inerentes aos sistemas educativos. Nos três estudos, a globalização se apresenta referenciada nas principais teorias que configuram o estado moderno nas suas formas de estruturação, organização e controlo na execução das políticas e múltiplas inferências nas organizações educativas.

Palavras-chave: Globalização, Ensino superior, Estado.

Introdução

O estudo da globalização se apresenta como central em muitas pesquisas em andamento. Nas pesquisas há uma convergência no sentido de perceber como esse processo influencia e se apresenta em áreas e temáticas distintas. No campo educacional, a globalização é vista como parte do contexto económico que provoca implicações na composição das políticas e na forma como o Estado e as organizações educativas planejam e desenvolvem suas ações cotidianas. Nessa perspetiva, a análise proposta evoca o resultado de três estudos de caso sobre assuntos distintos em que a globalização é vista como forma de entender o cenário educativo brasileiro. Assim, o estudo apresenta uma definição conceitual da globalização e sua emergência na configuração do Estado moderno. A partir dessa formulação a globalização é tomada como ferramenta para o entendimento de questões vinculadas a democracia e a autonomia, a influência do neoliberalismo nas políticas de acesso e permanência no ensino superior do Brasil e aos processos de avaliação a partir do *accountability* presentes no sistema educativos.

Como parte da compreensão do Estado moderno a globalização é percebida como um processo

pelo qual a maioria deles não teve opção ou defesa. Esse ideário acaba por justificar as mudanças evidenciadas no século XXI. De modo geral, o discurso da globalização se apresenta como parte da premissa de que o mundo vive tempos, cultura e história com características homogéneas. Desse modo, há um conjunto de teorias que aponta o encadeamento das políticas, sejam no campo económico, educacional e/ou cultural. Esse contexto é percebido por Ianni (1998) como sistémico, no qual se privilegiam as relações internacionais, a interdependência das nações, a integração regional, a geoeconomia e a geopolítica. Por outro lado, é também possível observar perspetivas que entendem a adoção dos processos globais como parte dos interesses dos Estados e das próprias estruturas localizadas do poder, pois encontram nas políticas, tidas como globais, formas eficientes de impor seus interesses. Para Estêvão (2012, p. 70) a globalização tem vindo a impor um novo mandato aos diferentes países, pois em nome das vantagens competitivas que podem alcançar e também em nome do combate à crise, redefinam os seus sistemas de ensino e de formação nacionais em termos de qualidade, avaliada segundo padrões internacionais. Dito isso, ratifica-se que algumas políticas se alinham ou refletem os interesses e processos globais, o que não significa que o contrário não se estabeleça.

Em relação a globalização é possível que o termo seja entendido como parte da mundialização. Desse modo, a questão se vincula às experiências vivenciadas com e a partir dos avanços tecnológicos e da integração espacial e cultural entre os territórios, tanto em termos físicos, como no caso das viagens, quanto no caso do acesso a informação. Segundo Garcia (2015),

> "…é mister descrever que na maioria das leituras realizadas há uma vinculação do termo globalização aos processos económicos, enquanto a mundialização daria conta dos aspectos políticos, sociais e económicos. Ainda que distintamente trabalhados os dois termos vinculam-se e dependem um do outro, pois se a globalização proporcionou a ditadura de um modelo económico, ele só se sustentou por conta da mundialização do modo de viver e compreender essa sociedade" (p. 83).

Como visto a globalização se compõe como um conceito a partir da própria configuração que assume. Assim, a globalização também pode ser tomada como uma ideologia do "pensamento único", que considera as políticas de cunho neoliberais com base no mercado e sem fronteiras como forma irreversível de uma sociedade sobreviver numa "aldeia global", em decorrência dos fenômenos que abrangem as áreas financeira, comercial, produtiva, social, institucional, tecnológica e cultural. Ao mesmo tempo, a globalização impõe certas características e agendas para a maioria dos contextos educacionais, mas os Estados nacionais também conseguem imprimir características e políticas que os legitimam junto às comunidades locais. Para Afonso (2012) o Estado-avaliador coincide com uma autonomia relativa do Estado nacional e, nesse sentido, a avaliação promovida pelos governos assume-se, particularmente, como dispositivo interno de controlo sobre a educação, os professores e as escolas. Para o autor, essas práticas também viabilizam a expansão de lógicas de mercado e de escolha educacional, do interesse das famílias e de outros consumidores, nomeadamente mediante a publicitação dos resultados académicos e respetivos *rankings*.

A globalização e a democracia

A propagação da democracia enquanto um direito moderno, além de uma marca da globalização é também globalizada pela justificativa dos processos de "livre adesão" por parte de cada Estado nacional ao modelo de política e realidades convergentes que se configuraram com o fim da Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, se irradiam processos democráticos que virão essencialmente evitar as atrocidades anteriormente registradas. A partir disto, foram necessários acordos dos chamados Estados nacionais desenvolvidos, no intuito de estabelecer espaços institucionais mundializados, coletivos e participativos, nos quais eles pudessem vislumbrar modelos políticos essencialmente democráticos.

A globalização democrática resultante do pós-guerra pretendia assegurar que as violações, registradas nos períodos de guerra e em espaços ainda não democráticos, não ameaçassem o modelo de desenvolvimento capitalista estabelecido. Nesse sentido, Wolkmer (2010, p. 13) salienta que "… nos marcos de um cenário globalizado, os direitos humanos em emergência materializam exigências reais da própria sociedade diante das condições emergentes da vida e das crescentes prioridades determinadas socialmente".

O modelo proposto assegura aos Estados integrantes ou aos que desejem participar desse projeto de mundo melhor, investimentos financeiros. De início o mecanismo financeiro integra e atende as demandas integrativas aos processos globais, se torna, portanto, extremamente atrativo, seja para as forças políticas locais ou para os grupos que já dominam e exploram economicamente esses países. Nesse movimento há duas formas manifestas de Estado, um voltado para a promoção social e da economia chamado de "Estado providencia", e posteriormente outro chamado "Estado liberal" contrário ao forte controlo do estado na economia e na vida das pessoas. Nesse último caso, Picó (1999, p. 04) acredita que de início, o Estado é visto como um instrumento passivo com a função de apenas facilitar as regras e o quadro em que as forças sociais operam. Para ele, nessa relação o Estado não deve tomar qualquer papel na mudança social, mas responder, sempre que necessário, os problemas causados pela economia de mercado. Já para Mouffe (1999, p. 187) os defensores do liberalismo político concebem que o Estado liberal deve necessariamente fazer referência a ideia de bem comum sem ser neutro com respeito à moral. Para ela, eles reconhecem que não podem prescindir de uma teoria do bem comum, mas ela se enquadra como uma teoria mínima. Logo, segundo a autora, esta teoria deve ser distinta das visões abrangentes, pois a sua é uma moral comum, que se restringe a princípios que podem ser aceitos por pessoas que possuam ideais e condições de vida diferentes das suas.

Inicialmente a ideia de um "Estado mínimo" sugeria uma diminuição das forças do Estado a partir dos pressupostos da livre concorrência e mercado impostas pela globalização, mas o que se evidenciou foi um processo de desresponsabilização do Estado com formas sutis e capilares de controlo e burocratização. Para Gentili (2006),

> "A promessa de reduzir o peso do Estado não se cumpriu, nem no primeiro nem no terceiro mundo. O que diminui foi o investimento público em áreas como a saúde, a educação e a segurança social, reorientado para a criação de condições de investimento e de garantias aos investimentos privados. As economias não se tornaram necessariamente mais competitivas, antes cresceu a desigualdade e a injustiça social, com a consequente diminuição dos direitos sociais dos cidadãos" (p.12).

Ao analisar a questão sobre o fim do Estado frente a globalização, Vilas (2000, p. 30) afirma que o número de estados tem crescido dramaticamente nos últimos anos. Cita como exemplo, o caso das Nações Unidas que tinha 143 membros, e em 2000 tinha mais de 200. O autor argumenta, que de fato, há estados e estados - como ilustrado pela desigualdade institucionalizada de direitos no Conselho de Segurança da ONU em si - caso em que a questão em discussão é a capacidade e a eficácia dos Estados Unidos e sua viabilidade como organização política eficaz. Nesses casos, o Estado não só persiste, como se fortalece nos contextos globais, mas é repensado ou entendido a partir questões que o contexto demanda. Assim, segundo Ortiz (1997)

> "… As identidades nacionais são abaladas pelo movimento da globalização. Ela anuncia acomodações e resistências. Seria ingênuo acreditar que a nação ´acabou`, ou que o mundo se transformou numa ´aldeia` na qual todos falariam a mesma língua. A modernidade-mundo multiplica os referentes identitários, retirando, porém, do Estado-nação, a primazia de defini-los" (p. 274).

A pressão pela diminuição do Estado ocorre, quase sempre, quando o capital internacional ou global, presente nos quatro hemisférios, encontra um Estado que regula e impõe normas para se auto legitimar mediante ao cenário local. Essa realidade é extremamente prejudicial aos objetivos dos negócios mundializados, uma vez que demanda adequações e negociações, nem sempre favoráveis ao expansionismo do modelo económico. Sendo assim, o melhor é um Estado mínimo que não interfira e permita a plenitude dos princípios básicos do capital, ou seja, a livre escolha e concorrência. Nesse contexto, Santos (2005, p. 4) adverte que a democracia mesmo privada de seu potencial redistributivo, tornou-se completamente compatível com o capitalismo, e em tal grau que ambos se transformaram nos conceitos gémeos que presidem ao novo modelo global das questões políticas e sociais, um modelo imposto a nível mundial pela globalização neoliberal, pelas políticas de ajustamento estrutural e também, mais recentemente, pela guerra neocolonial.

No percurso apresentado, a globalização, com e pela democratização, se difunde entre os chamados Estados capitalistas democráticos que no geral transparecem a ideia de inevitabilidade e irreversibilidade dos movimentos económicos em andamento. Por outro lado, foi a globalização da mesma democracia que nos permitiu perceber que outros caminhos democráticos são possíveis, mesmo que estes, hora não sejam hegemónicos ou globalizáveis. De fato, há um conjunto de estudos que tendem a dar realce a movimentos locais e nacionais constituídos pelos princípios de uma democracia participativa e radical. Desse modo, segundo Garcia (2015),

> "Apesar da aparente impotência ou determinação do Estado, a partir dos chamados ditames internacionais, não se pode de maneira alguma afirmar que esta simbiose alinha ou homogeneíza os Estados Nacionais e suas políticas. Também seria ingénuo imaginar que os mesmos conseguem resistir às investidas e pressões e se manterem ímpares e distintos, por menor e mais isolado que seja o Estado" (p.72).

Corroborando a ideia contrária a uma sociedade indefesa ao processo de globalização, e da imagem de possível isolamento e independência destas mesmas sociedades Vilas (2000, p. 42) esclarece que o Estado como uma vítima da globalização é apenas uma parte simplificada da questão. Para o autor, o estado também tem provado ser facilitador da globalização, um agente estratégico para o seu desenvolvimento. Ressalta que na América Latina e outras regiões do

mundo o Estado tem reforçado, por meio da desregulamentação e privatização em grande escala, a capacidade de decisão dos atores da economia internacional. Logo, podemos seguramente afirmar que nessa relação e orientados por novas correlações de forças, os Estados competem entre si para oferecer as melhores condições ao investimento estrangeiro. Essa circunstância foi usada pelos investidores para aumentar suas necessidades de segurança na aplicação de seus recursos e seu livre regresso quando necessário.

A globalização em suas múltiplas relações com as políticas neoliberais de acesso ao Ensino Superior no Brasil

Sem se distanciar ou negar as referências da democracia já discutidas, o segundo estudo pontua as relações que as políticas neoliberais de acesso ao ensino superior tendem a assumir a partir das relações estabelecidas com a globalização. Desse modo, a política neoliberal, baseada no ideário da globalização interfere diretamente nas políticas dos países, tanto dos países centrais e os chamados de periféricos do capitalismo. Desse processo resultam transformações nas noções de direito sociais, de saúde, de educação, de lazer e de cultura, pois o mercado passa a ser tomado como regulador das relações sociais. Com a abertura, principalmente a econômica, vê-se cair diante do mercado mundial as fronteiras, e permite o avanço do capital e da tecnologia que cada vez mais interfere na estrutura dos países periféricos, os quais tendem a perder sua autonomia econômica e, junto com ela, sua autonomia política. As transformações são visíveis apontando para processos de unificação e adaptação, assim como, para o nivelamento de padrões de consumo e uma crescente e inevitável massificação cultural. Essas transformações também incidem na educação, visto que, esta não pode ser pensada em um contexto sociopolítico isolado. Neste sentido, Libâneo e Oliveira (1998) afirmam que:

> "As transformações gerais da sociedade atual apontam a inevitabilidade de compreender o país no contexto da globalização, da revolução tecnológica e da ideologia do livre mercado (neoliberalismo). A globalização é uma tendência internacional do capitalismo que, juntamente com o projeto neoliberal, impõe aos países periféricos a economia de mercado global sem restrições, a competição ilimitada e a minimização do Estado na área econômica e social" (p. 606).

O projeto neoliberal para a educação não se diferencia muito dos seus objetivos ideológicos e econômicos quais são: de constituição de um mercado livre, da participação mínima do Estado, do aumento da competitividade, da liberdade e do individualismo. Contudo, no ideário neoliberal é dado um papel estratégico para educação que é de servir aos propósitos empresariais e industriais, como também de ser um transmissor das ideias de defesa do livre mercado e da livre iniciativa.

Neste contexto, o projeto neoliberal para a educação superior tem como objetivo a formação de mão-de-obra para o mercado, esta, constituída de pessoas descontextualizadas, despolitizadas, individualistas e de uma forma geral, sem sentimento crítico. Desta forma, a educação superior deixa de ser definida como um espaço público e político de discussão, e passa a ser redefinida como um bem de consumo, e avaliada pela sua produtividade baseada em critérios oriundos do sistema capitalista empresarial. Assim, Dave Hill (2003) adverte que:

> "Nas universidades e estabelecimentos de cursos superiores vocacionais a linguagem da educação foi amplamente substituída pela linguagem do mercado, aonde os professores universitários 'entregam o produto', 'operacionalizam a entrega' e 'facilitam o aprendizado dos clientes', dentro de um regime de 'gestão da qualidade' em que os estudantes viram fregueses selecionando módulos ao acaso aonde, nas universidades, 'o desenvolvimento da habilidade técnica' ganha importância em detrimento do desenvolvimento do pensamento crítico" (pp. 33-34).

Pode-se afirmar que nas políticas neoliberais para o ensino superior é adotado a lógica do mercado, amparada pela relação entre oferta e procura do serviço educativo e introduz um novo conceito no âmbito acadêmico, onde a universidade torna-se "produtora" de serviço, e o aluno passa a ser "consumidor", numa relação puramente comercial.

Neste contexto, a universidade que se caracterizou como um espaço de excelência para o desenvolvimento do conhecimento, torna-se alvo fácil de ajustes e reformas na lógica do projeto neoliberal "A orientação teórica dominante assenta-se no neopositivismo, na fragmentação do conhecimento, no empiricismo, em micro-análises rasteiras e a-históricas, no estudo das identidades e representações em detrimento da análise concreta de situações concretas". (Abramides, 2005, p. 1).

Nesta analise do Estado, da globalização e do neoliberalismo, a educação se apresenta como um ponto de pauta na formulação das políticas nacionais e internacionais como elemento de controlo e/ou emancipação, seja pelo Estado ou pelos movimentos organizados da sociedade civil. Todavia, a aceitação de ideias externas no sistema educacional local, contempla a preocupação com a difusão de uma cultura global na formação dos indivíduos, constitui uma estratégia política mais ampliada ligada à busca de uma hegemonia econômica, política, cultural e ideológica sobre todas as regiões com o objetivo de fortalecer a posição de liderança neoliberal na ordem mundial.

A globalização e os processos de avaliação dos sistemas educativos

No terceiro e último estudo referenciado há uma evidente vinculação dos processos de qualidades advindos das diversas e variadas formas de avaliação dos sistemas educativos. Na pesquisa há uma preocupação em entender as formas atuais de avaliação dentro do contexto da globalização. Assim, de modo geral as avaliações globalmente difundidas, a exemplo do PISA - *Programme for International Student Assessment,* compõem as formas modernas de controlo e transparecem uma forma nova e diferente de intervenção nas políticas locais. Do mesmo modo se percebe a referência ao legado tradicional da gestão científica e da teoria burocrática no modelo de controlo direto que ainda vigora. Logo, por esse modelo seria possível ter um conhecimento completo sobre todas as alternativas de escolha na tomada de decisão e as suas consequências, bem como sobre os próprios contextos políticos, sociais, culturais e econômicos nos quais as instituições se situam (Santiago, Magalhães, & Carvalho, 2005).

As pressões externas são sentidas no âmbito da educação superior e buscam influenciar a organização dos currículos e dos processos de ensino, no sentido de alinhá-los com as noções de qualificação e de competência profissional e com os requisitos percebidos do mercado de trabalho, além dessas pressões há as imposições originárias de organismos internacionais, como

a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, e a Organização Mundial do Comércio. Apoiadas desta feita nas teorias do capital humano, em algumas das narrativas económicas neoliberais e na crença sobre a existência de uma relação direta e unívoca entre ensino superior e o desenvolvimento económico, a retórica e as práticas destes organismos têm insistido que a investigação deve ser de acordo com a economia, de valorização das áreas de formação em que o mercado de trabalho demonstre interesse assim como mantenha interesse também na eficiência, na qualidade e na competição para melhoria do funcionamento dos sistemas e das instituições. Esses temas fazem parte do rol de metas, as quais deverão ser alcançadas por organismos favoráveis aos mercados econômicos globais (Santiago, Magalhães & Carvalho, 2005)

Como parte desse cenário, a universidade foi orientada no sentido de suprir e realizar as demandas do mercado, desta feita dando margem a trocas de suas finalidades, objetivos, estruturas e formas de gestão. A crescente mobilidade dos estudantes também contribui não só para a crescente internacionalização dos sistemas educativos como para o desenvolvimento de mercados internacionais de ensino superior. Os programas comunitários desenvolvidos pela União Europeia, visando favorecer a mobilidade dos estudantes, promovem uma internacionalização dos currículos, na medida em que implicam a elaboração de planos de transferências de unidades capitalizáveis a nível europeu, visando o reconhecimento e a validação dos períodos passados em instituições de ensino superior estrangeiras. A necessidade de comparar cursos e diplomas universitários incentiva a constituição de mecanismos de avaliação, fortalecendo a dimensão internacional dos currículos (Seixas, 2003). Assim, a globalização estimulou a internacionalização dos processos educacionais, ajudada pela evolução das tecnologias de informação que facilitaram a mercadorização do conhecimento, cultura e do ensino superior. Se esse processo não se dá alheio aos interesses locais, também fica latente que nas instâncias locais e nacionais é conjugado com o medo e com a sensação de irreversibilidade. Para Dale (2004, p. 425), esse processo se manifesta em especulações, profecias, dúvidas, medos que salientam e celebram a "globalização" e suas consequências.

No fundo, o que perpassa nas novas estratégias políticas de controlo e regulação é a ideia de que a combinação entre mercado e uma maior aproximação ao princípio da autoregulação produziria mais eficiência e eficácia no sistema e nas instituições de ensino superior. Esta combinação proporcionaria a criação de ambientes de competição entre as universidades: – por alunos (a escolha livre dos alunos surge como um instrumento de regulação) - por recursos financeiros e pelo acesso à informação – que estimularia a busca da qualidade e da excelência. A importação das narrativas e práticas de gestão do sector privado foi amplamente facilitada pela adesão a esta crença. As universidades, encorajadas pelo discurso sobre a conquista da autonomia, em particular no plano financeiro e orçamental, passaram a assumir um maior número de ações pautadas pelo objetivo de captar recursos no exterior ou a aproximar algumas delas do *ethos* do negócio empresarial: consultoria, investigação sob contrato, programas de ensino direcionados para o sector empresarial, marketing comercial (Santiago, Magalhães, & Carvalho, 2005).

Além da busca de recursos externos nas denominadas parcerias com privados, a universidade

passa a substituir a relação de teor mais burocrático por uma gestão de contratos. Nesse modelo há a separação do prestador de serviço e o financiador desses mesmos serviços numa relação que dá ênfase na prestação de contas baseada na avaliação externa que produz mudança nos processos e estruturas organizacionais das Instituições de Ensino Superior.

Em termos educacionais, existe uma compreensão crescente de que a versão neoliberal da globalização, particularmente da forma implementada (e ideologicamente defendida) por organizações bilaterais, multilaterais e internacionais, reflete-se em uma agenda educacional que privilegia, se não impõe de modo direto, certas políticas de avaliação, financiamento, padrões, formação de professores, currículo, instrução e testes. Diante dessas pressões, são necessários mais estudos sobre as respostas locais para defender a educação pública contra a introdução de mecanismos de mercado para regular as trocas educacionais e outras políticas que busquem reduzir o patrocínio e o financiamento estatal e impor modelos de administração e eficiência emprestados do setor empresarial como um arcabouço para a tomada de decisões envolvendo a educação.

Nesse terceiro estudo desenvolve-se também a premissa de que outras formas de avaliação são possíveis e necessárias ao ensino superior. Por esse caminho está sendo construído um aprofundamento teórico que possibilite uma discussão crítica diferenciada sobre a presença da *accountability* como forma de avaliação. Para Abrucio (2006) a *accountability*, na esfera pública, aprimora as instituições, quanto ao desempenho dos programas governamentais, transparência e responsabilidade social. Já para Campos (1990, p. 01-02), a *accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa, pois para o autor os mecanismos de controlo burocrático tradicionais não se mostraram suficientes para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos no sentido da prestação de contas e transparência em relação a comunidade.

No contexto educacional, as novas formas de mercado trazidas pela globalização trouxeram novas maneiras de fiscalização e acompanhamento que buscam essencialmente fortalecer os processos de controlo de concorrência entre as organizações. Para Afonso (1999) há uma ênfase genérica na avaliação dos resultados e a desvalorização do acompanhamento dos processos. Assim, segundo o autor “independentemente da natureza e dos fins específicos das organizações ou instituições públicas consideradas é preciso responsabilizar as pessoas por esses processos, pelos resultados mensurados” (Afonso, 1999, p. 8).

Considerações finais

Temas como globalização, neoliberalismo, democracia, processos de avaliação, políticas de acesso e permanência nos sistemas educativos estão atualmente presentes nos estudos e discussões relevantes ao cenário educativo como se perspetivou neste trabalho. No geral, a base da discussão foi pautada na ideia de uma globalização baseada no ideário neoliberal fundamentada pela existência de um mundo sem fronteiras, com mercado livre, participação mínima do Estado, aumento da competitividade, da liberdade e do individualismo. Neste contexto

a educação assumiu um papel fundamental na formação da força de trabalho para dar prosseguimento ao modelo capitalista de desenvolvimento.

Tanto na economia como na educação ocorre uma pressão de organismos multilaterais, principalmente nos países periféricos para adoção de políticas que transformem o ensino superior em um bem comercial e que este seja preferencialmente oferecido por empresas privadas ou mesmo públicas com a utilização de mecanismos oriundos do mundo empresarial. É neste diapasão que a educação superior tende a proporcionar uma formação descontextualizada, despolitizada, individualista e de uma forma geral, sem sentimento crítico para quem possa arcar com seus custos.

A diminuição da participação estatal é apontada pelos defensores da globalização neoliberal como um fundamento para a expansão do ensino superior visto que o ensino público demanda um volume expressivo de recursos e que os mesmos em muitos dos casos são mau utilizados, para esses defensores o ensino privado teria melhores condições de gerir os recursos e que os consumidores teriam melhores condições de escolha através da divulgação dos resultados obtidos por essas instituições de ensino.

Em um contexto em que a globalização é vista como um processo irreversível para a criação de "Aldeia global" onde cada país tem que se alinhar as políticas ditadas pelo poder hegemônico do capitalismo tendo a competitividade entre instituições de ensino como um modelo saudável para sua sobrevivência, a avaliação e os rankings sendo cada vez mais utilizado como ferramenta de mensuração da qualidade que observamos no Brasil com as reformas universitárias, como em Portugal com a adesão ao Processo de Bolonha, uma tendência cada vez mais crescente de um modelo de educação superior orientado para a adoção de políticas neoliberais com crescimento do ensino privado ou adoção de práticas importadas da iniciativa privada para referenciar o modelo adotado.

Referências

Abramides, M. B. (2005). *A reforma do ensino superior no Brasil sob a lógica neolibral no governo Lula.* http://www.apropucsp.org.br/revista/r21_r04.htm. Acessível em 15 de julho de 2015.

Abrucio, F. L. (2006). Responsabilização pela competição administrada. In Luiz Carlos Bresser Pereira, & Nuria Cunill Grau, *Responsabilização na administração pública.* São Paulo: Clad/Fundap.

Afonso, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade,* vol 20 nº 69, pp 139-164.

Afonso, A. J. (2012). Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. *Educação & Sociedade,* vol 33 nº 119, pp. 471-484.

Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública,* v. 24 nº 2, pp 30-50.

Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação?". *Educação & Sociedade*, vol 25 nº 87, pp. 423-430.

Estêvão, C. V. (2012). *Política & valores em educação: Repensar a educação e a escola pública como um direito.* Famalicão - Braga: Edições Húmos.

Garcia, F. M. (2015). *Escola, democracia e autonomia: uma análise das políticas e práticas no cotidiano escolar.* Doutorado em Ciências da Educação, Especialidade na área de Política Educativa, Universidade do Minho.

Gentili, P. (2006). Na América Latina o neoliberalismo mostrou de forma evidente as perversidades do seu projecto. (R. J. Costa, Entrevistador, & A. p. XV, Editor) | n.º 153 | Fevereiro | 2006 • Mensal.

Hill, D. (2003). O Neoliberalismo Global, a Resistência e a Deformação da Educação. *Curriculo sem Fronteira, v.2*, pp. 24-59.

Ianni, O. (1998). As ciências sociais na época da globalização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, pp. 33-41.

Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político.* Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Oliveira, J., & Libâneo, J. (1988). Educação Escolar: sociedade contemporânea. *Revista Fragmentos de Cultura, v. 8 n.3*, pp. 597-612.

Ortiz, R. (1997). Mundialização, cultura e política. In L. Dowbor, & O. Ianni, *Desafios da globalização.* Petropólis: Vozes.

Picó, J. (1999). *Teorías sobre el Estado del bienestar* (3ª ed.). Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.

Santiago, R., Magalhães, M. T., & Carvalho, A. (2005). *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português.* Coimbra: Fundação das Universidades Portuguesas.

Santos, B. (2005). A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 7-44.

Seixas., A. M. (2003). *Políticas Educativas e Ensino Superior em Portugal – A inevitável presença do Estado* (Vol. nº 5). Coimbra: Coleção Labirintos.

Vilas, C. M. (2000). Estado y mercado en la globalización: la reformulación de las relaciones entre política y economia. *Rev. Sociologia Política*, 29-49.

Wolkmer, A. C. (2010). *História do Direito no Brasil.* Rio de Janeiro: Forense.

A globalização da educação e os contextos: respeito às diferenças ou atenuação das identidades?

Carolina da Costa Santos
Faculdade de Psicologia e de Ciéncias da Educação da Universidade do Porto
carol.uerj@hotmail.com

Fátima Pereira
Faculdade de Psicologia e de Ciéncias da Educação da Universidade do Porto
fpereira@fpce.up.pt

Amélia Lopes
Faculdade de Psicologia e de Ciéncias da Educação da Universidade do Porto
amelia@fpce.up.pt

Resumo: O sistema educativo acompanha mudanças de caráter político, económico e social de um país, o que provoca alterações constantes na educação. Decisões externas, então, afetam a educação e provocam efeitos em diversos níveis de ensino. Este trabalho tem como foco o ensino superior e as suas transformações, preocupando-se com os efeitos que estas mudanças podem provocar na identidade do professor do ensino superior. Como quadro teórico, abordamos o managerialismo (Santiago, Magalhães & Carvalho, 2005), o mercado como regulador da educação e as lógicas administrativas e de curto-prazismo (Beck & Young, 2008) de um sistema de ensino pós-industrial (Becher & Trowler, 2001) em que se modifica a própria relação com o conhecimento (Gibbons, 1997) e, consequentemente, o trabalho do professor. Particularmente, interessa a este trabalho compreender se no processo de globalização da educação, através das reformas neoliberais, por exemplo, os contextos locais marcam a diferença ou se há um processo insidioso de atenuação da identidade da universidade no sentindo de uniformização e homogeneização das instituições. Com um estudo multicasos, a investigação recorre a entrevistas semiestruturadas de tipo biográfico para escutar a voz dos professores da área da Educação de uma universidade portuguesa e de uma universidade brasileira, a fim de compreender como os contextos fazem diferença frente a um projeto de globalização da universidade, caso o façam. Como resultados iniciais, apontamos para a diferente relação entre o cenário das duas instituições participantes e as expetativas e os relatos dos seus professores.

Palavras-chave: Transformações da educação, Managerialismo, Identidade académica, Ensino Superior

Introdução

O presente texto apresenta uma discussão integrada no projeto de doutoramento intitulado *Identidade(s) dos professores do ensino superior: percursos e tendências no Brasil e em Portugal*, financiado pela FCT, sob referência SFRH/BD/98812/2013 e desenvolvido no Centro de Investigação e Intervenção Educativas da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. Surgindo a partir da discussão sobre a intensificação do trabalho do professor universitário, esta investigação preocupa-se em compreender a identidade académica dos professores do ensino superior.

A discussão teórica, que interessa a este texto, aborda as mudanças no ensino superior a nível global em que se discutem as transformações da educação sob a lógica do managerialismo, do capitalismo académico e sob influência das mãos do mercado. Desta forma, podemos encontrar, na literatura, diversos impactos para a vida académica, como a perda de autonomia e a instauração da desconfiança entre os professores. Alguns autores alertam para a atenuação da ientidade do ensino superior e para mudanças profundas em suas estruturas.

Como estratégia metodológica, a investigação conta com um estudo multicasos com professores de uma universidade brasileira e de uma universidade portuguesa. Assim, podemos estudar, em profundidade, os dois contextos. Recorrendo a entrevistas semiestruturadas para construção de narrativas do tipo biográfico, temos acesso à fala dos professores de cada cenário. O objetivo deste texto é discutir, através das impressões que surgiram das entrevistas realizadas no Brasil, a hipótese inicial, direcionada pela revisão da literatura, de que talvez a gloablização esteja a trabalhar no sentido de uniformizar as universidades e de que o neoliberalismo possa colocar os professores sob a mesma pressão, em diferentes contextos.

A globalização e o ensino superior

O discurso da globalização exige que as influências entre mercado, estado e universidade cresçam, direcionando os objetivos do ensino superior para dar respostas ao mercado. Assim, os professores reconhecem que não têm o monopólio de escolher e definir o trabalho académico (Henkel, 2007). Outros grupos, como o mercado e o estado passam a reformar, modelar e controlar algumas tarefas da universidade que precisa se preocupar com novas questões. O ensino superior pode viver uma erosão da autonomia académica como instituição para responder ao um mercado competitivo e às exigências do estado (Whitchurch, 2008).

No cenário atual, em diferentes contextos, assistimos à transformação da universidade no que passa, primeiramente à relação com o conhecimento. O ensino superior, num período "pós-industrial", como propõem Becher e Trowler (2001), é marcado pela globalização e seus fenómenos, como a massificação do ensino, a mercadorização da universidade e a fragmentação do conhecimento. A aproximação entre o mundo empresarial dos negócios e a universidade faz com que considerações comerciais direcionem o ensino superior (Beck & Young, 2008). Políticas neoliberais afirmam o mercado como regulador da universidade (Magalhães, 2004), podendo promover uma esquizoidia da identidade do ensino superior (Magalhães, 2011).

A necessidade de a universidade se adaptar às exigências da globalização, incluindo ao imperativo das novas tecnologias e do incessante crescimento económico, o modo de produção do conhecimento (Gibbons, Limoges, Nowotny, Schwartzman, Scott & Trow, 1997) e, também, consequemente, a(s) identidade(s) académica(s).

Estas narrativas empreendedoras e empresarialistas (Magalhães, 2006), que direcionam a universidade com relações de mercado, podem destacar uma atenuação da universidade, a sua dissolução, de acordo com Cowen (1996). Este autor discorre sobre a perda de qualidade das universidades a nível financeiro, pedagógico, de espaço e de qualidade.

Os professores, atualmente, têm a vida sob uma pressão crescente para responder a expectativas externas, o que pode promover uma gradual perda de autonomia e do sentido de controlo da própria atividade profissional (Kogan, 2007). Este cenário externo, mais severo, acrescenta ao professor desafios de caráter administrativo-burocrático (*idem*). Assim, o trabalho do professor passa a ser alargado e são-lhe exigidas novas competências.

Garantida a explicação sobre as mudanças que estão acontecendo no ensino superior e, consequentemente, no trabalho do professor universitário, fica claro que há uma mudança na identidade académica que se (re)constrói, constantemente. O capitalismo académico (Slaughter & Rhoades, 2004), o managerialismo e a globalização, portanto, provocam uma transformação no trabalho do professor universitário, alterando, diretamente, a prática académica (Henkel, 2002). Neste trabalho, discutimos, pontualmente, se essas transformações podem vir a desconsiderar as especificidades de cada local e, desta forma, atenuar as identidades, ou se elas se desdobram em efeitos diferentes, a depender do contexto em que se instalam.

Notas sobre o percurso metodológico

A investigação maior, na qual a presente discussão se encontra, faz parte de um projeto de doutoramento intitulado *Identidade(s) dos professores do ensino superior: percursos e tendências no Brasil e em Portugal*, que tem como objetivo compreender a (re)construção da identidade académica e perceber o trabalho do professor do ensino superior face ao cenário de transformações instalado hoje em dia.

O projeto de investigação ao qual este texto está vinculado assume, como opção metodológica mais adequada, um estudo multicasos, focando o contexto português e o contexto brasileiro. É preciso destacar que o estudo não pretende fazer uma comparação entre as duas realidades, mas tem o objetivo de investigar, profundamente, cada um dos contextos, buscando compreender o que é específico de cada um (Amado & Freire, 2013), tentando contribuir para a construção de um conhecimento contextualizado (Morgado, 2013), recorrendo, por isso, a múltiplas fontes de evidências (Yin, 2008).

Dentro da opção pelo estudo multicasos, escolhemos trabalhar com entrevistas semiestruturadas para recolha de narrativas biográficas por considerar que, ao trabalhar com as identidades, devemos escutar a voz do próprio sujeito que viveu suas experiências. As narrativas de tipo biográfico podem ajudar a promover uma reflexão sobre a profissão. Colocando o percurso em palavras, os professores podem conferir às suas trajetórias um significado social (Dotta, 2011) e podem contar um pouco da profissão (Nóvoa, 1995). Além de ser uma exposição de si, as narrativas se configuram como uma forma de construção de conhecimento sobre a profissão. Elas se afirmam como método adequado para a investigação, quando possibilitam respeitar a subjetividade dos participantes, que precisa estar envolvida quando pretendemos estudar a identidade.

Para este texto, interessam-nos as entrevistas realizadas em Portugal, no âmbito da investigação que antecede esse estudo e as entrevistas realizadas no Brasil, para o atual projeto. No contexto brasileiro, foram feitas 13 entrevistas com 13 professores. As

entrevistas têm, em média, a duração de 1 hora e 30 minutos com cada participante. Os nomes dos participantes são omitidos, assim como qualquer característica que possa corromper o modo ético de investigar.

A caracterização dos professores evidencia professores com diferentes formações iniciais, de diferentes áreas e com diferentes tempos de carreira ou de instituição – pessoas com ingresso na instituição a menos de 1 ano e pessoas com 3 décadas de ensino. Ainda como característica dos sujeitos, podemos afirmar que o estudo conta com a participação de professores com diferentes papéis dentro da universidade – por exemplo: professores que ocupam cargos de gestão e aqueles que nunca estiveram nessa posição; e professores que dão aula na pós-graduação e professores vinculados somente à graduação.

A partir de um guião que privilegia o percurso biográfico que antecede a escolha da profissão, como o enquadramento sociocultural e familiar, o percurso escolar e as relações com a escolarização; a construção da profissão, como a formação inicial e contínua e a participação na universidade; a primeira profissão ou experiências profissionais anteriores; o "tornar-se" professor universitário, a motivação, a forma de ingresso e as expectativas; a trajetória dentro da carreira, a socialização e o quotidiano da profissão; e as dimensões da profissão, uma visão sobre o trabalho exercido no quotidiano.

Podemos afirmar que as entrevistas permitiram aos entrevistados refletir sobre a identidade académica. Os relatos dos professores são marcados pelos sentidos que eles atribuem à profissão e, por isso, eles precisam pensar e repensar a trajetória deles. Contando ao entrevistado, isto é, colocando o percurso em palavras, eles repensam e ressignificam aquela história, podendo, no momento da entrevista, com um distanciamento temporal, dar novos significados que antes não tinham pensado para a sua trajetória.

A discussão, neste texto, parte de resultados iniciais que serão aprofundados em um momento posterior da investigação, no qual as entrevistas são transcritas e submetidas a análise de conteúdo, de acordo com Bardin (2011).

Algumas considerações sobre identidade e globalização

Clegg (2008) discute se as identidades académicas estão sob ameaça, visto que os professores vivem em um momento em que os espaços se tornam mais complexos e diferenciados, num cenário em que a pauta de todos os dias passa a ser a "globalização". A universidade está embebida em uma lógica global de competitividade em que é preciso se preocupar com a empregabilidade, a flexibilidade e, por isso, pode vir a assumir lógicas managerialistas (Deem & Brehony, 2005). Isso faz com que o ensino superior tenha seu foco na performatividade, quase como um processo de "fabricação" na educação, podendo promover sentimentos de falta de autenticidade e de confiança no trabalho dos professores e instaurar a insegurança entre os professores da universidade (Harris, 2005).

A super-complexidade (Barnett, 2000) pode permitir que haja uma fratura entre ensino e investigação, por exemplo, como também pudemos conferir em nosso estudo anterior (Santos, 2013), que explora as dimensões da atividade docente fragmentadas e o desejo de articulação

que permeia o quotidiano dos professores portugueses que participaram do estudo.

Uma das hipóteses iniciais do estudo era a de que a globalização e seus preceitos, desenvolvendo estratégias managerialistas, pudesse promover uma uniformização das universidades em diferentes contextos. Na revisão da literatura, o foco de estudos de diferentes países e sobre diferentes contextos podia nos direcionar para um cenário negativo em que a globalização falasse mais alto e em que as mudanças impostas ao Ensino Superior uniformizassem e homogeneizassem diferentes universidades ao longo do mundo, atenuando as características locais e específicas de cada contexto. Pela discussão que se faz em diversos países, esse poderia ser um quadro que poderíamos encontrar em nosso estudo.

Todavia, no momento da investigação em que nos encontramos, após já ter feito algumas entrevistas em Portugal relacionadas com estudos anteriores das autoras e também ter entrevistado treze professores no Brasil, podemos dizer que, em nossas impressões iniciais, apontamos para a possibilidade de resistência e persistência de valores e características locais em cada universidade. Não há uma atenuação das identidades locais e das especificidades de cada contexto. Podemos observar que tanto o cenário português como o brasileiro mantêm especificidades do seu momento histórico em termos de situação política, económica e social.

Ainda que as imposições ao Ensino Superior defendam uma globalização das universidades e, por isso, sejam as mesmas em termos neoliberais (exigência de produtividade, uma avaliação dos professores baseada na quantidade e na qualidade – mais na primeira do que na segunda – de artigos publicados, aumento de carga horária, mais pressão de órgãos externos, competitividade dentro da própria área científica), conseguimos reconhecer em nosso estudo que o impacto dessas mudanças não provoca uma uniformização da profissão. Percebemos que as transformações têm efeitos particulares em cada caso estudado, considerando que seus efeitos precisam considerar, também, especificidades locais.

Desta forma, concluímos que as identidades académicas são construídas e reconstruídas, através da relação que são estabelecidas entre vários e diferentes aspetos da prática académica, considerando, especialmente, aspetos locais e contextuais (Clegg, 2008). Desta forma, qualquer investigação que se preocupe com as identidades académicas precisa ter em consideração o contexto local, visto que o local – o institucional (a universidade, a área científica, o departamento, a hierarquia, e diversos outros fatores), influencia modos de pensamento e de prática do professor/ dos professores.

A questão sobre a identidade académica é complexa, pelo facto de que envolve diferentes aspetos. Atualmente, o cenário de transformações no ensino superior impõe uma reconstrução destas identidades, no plural, já que conseguimos observar que fatores, como o contexto local, interferem nesta reconstrução.

Embora haja uma pressão para a performatividade (Morley, 2003) em nível global, os modos de lidar com as dificuldades e com esta pressão imposta podem ser localmente localizados. Assim, conseguimos ver efeitos diferentes, por causa de contextos diferentes. Como resultados iniciais das entrevistas realizadas no Brasil, podemos perceber que grande parte dos professores desenvolve o próprio jeito de ressignificar estas mudanças de forma pessoal, tentando respeitar o

próprio ritmo de trabalho e adequar-se ao que é pedido, evidenciando um certo otimismo na profissão, pela possibilidade de assumir o controlo de um "micro" espaço em que ele próprio pode se regular, apesar das pressões externas e das exigências feitas, como é o caso da fala da professora transcrita abaixo, que fala sobre a não necessidade de dar aula na pós-graduação para respeitar o seu próprio ritmo.

> Do fundo do coração, não tenho nenhuma pressa para ir. Admiro demais os professores da pós daqui, mas sou cautelosa nesse sentido de ir no meu tempo, de ir no meu ritmo, entendeu? Talvez o meu ritmo esteja um pouco lento. Talvez sim, em termos de produção. Talvez eu precisasse estar investindo um pouco mais de tempo nessa parte da pesquisa, nessa parte da publicação, na verdade. Talvez eu precisasse dar uma acelerada nisso, mas estou caminhando no paralelo. (Professora 2)
>
> São pequenas situações que são uma nova organização aqui, uma estrutura assim, mas que a gente não pode dizer que houve uma mudança que reformulou a forma de trabalhar, a forma das exigências, não se pode entender assim não. (Professora 3)
>
> Existem alguns discursos que predominam nessa área da questão do trabalho docente e que eu de uma maneira geral, em função da minha trajetória, discordo praticamente de todos eles. De que hoje você tem uma intensificação do trabalho maior do que em outras épocas (...). Acho que são condições diferentes, situações diferentes. (Professora 4)

Como podemos perceber, novas linguagens e agendas podem estar entrando na universidade e nos departamentos; os professores precisam de se adaptar e, muitas vezes, têm seus valores e suas práticas transformados, por elas. Entretanto, os professores podem exercer a própria influência e decidir como essas mudanças serão reguladas em seus quotidianos (Henkel, 2022). Baseadas nessa diferença de pequenas resistências ou respostas a esses efeitos, por exemplo, é que afirmamos que a identidade académica é localmente (re)construída e, por isso, não há uma atenuação das identidades, mas sim uma diferença de impactos em cada local, relacionada com o modo como os professores vivem a experiência dessas mudanças, assim como defende Clegg (2008). Para a autora, as identidades académicas não estão sob ameaça, mas, antes, vivem um período de expansão em que vivenciam diferentes papéis e funções que são exigidas e desenvolvem novas competências para responder ao mercado. Entretanto, as novas tarefas e funções a eles atribuídas não ameaçam a identidade académica, mas sim a expandem.

Referências

Amado, J., & Freire, I. (2003). Estudo de caso na investigação em educação. In João Amado (coord.), *Investigação qualitativa em educação*. Coimbra: Universidade de Coimbra.

Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Edições 70: Lisboa.

Barnett, R. (2000). Supercomplexity and the curriculum. *Studies in Higher Education*, 25(3), 255-265.

Becher, T., & Towler, P. (2001). *Academic tribes and territories*. Buckingham: Society for Research into Higher Education & Open University Press.

Beck, J., & Young, M. (2008). Investida contra as profissões e reestruturação das identidades académicas e profissionais. *Cadernos de Pesquisa*, 38(135), 587-609.

Clegg, S. (2008). Academic identities under threat? *British Educational Research Journal*, 34(3),

329-345.

Cowen, R. (1996). Performativity, post-modernity and the university. *Comparative Education*, 32(2), 245-258.

Deem, R., & Brehony, K.J. (2005). Management as ideology: the case of 'new managerialism' in higher education. *Oxford Review of Higher Education*, 31(2), 213-231.

Dotta, L. T. (2011). *Percursos identitários de formadores de professors: o papel do contexto institucional das diferentes áreas do conhecimento e das disciplinas*. Curitiba: Editora CRV.

Gibbons, M. (1997). *What kind of university? Research and teaching in the 21st century*. Melbourne: Victoria University of Technology

Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P., & Trow, M. (1997). *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. Londres: Sage publications.

Harris, S. (2005). Rethinking academic identities in neo-liberal times. *Teaching in Higher Education*, 10(4), 421-433.

Henkel, M. (2002). Academic Identity in Transformation? The case of the United Kingdom. *Higher Education Management and Policy*, 14(3), 137-147.

Henkel, M. (2007). Shifting Boundaries and the Academic Profession. In M. Kogan, & U. Teichler (Eds.), *Key challenges to the academic profession* (pp. 191-204). Kassel: International Centre for Higher Education Research Kassel.

Kogan, M. (2007). The Academic Profession and its Interface with Management. In M. Kogan, & U. Teichler (Eds.), *Key challenges to the academic profession* (pp. 159-173). Kassel: International Centre for Higher Education Research Kassel.

Magalhães, A. (2011). Cenários, dilemas e caminhos da educação superior Europeia. *Revista Perspectiva*. 29(2), 623-647.

Magalhães, A. (2006). A identidade do Ensino Superior: a Educação Superior e a Universidade. *Revista lusófona de Educação*, 7(13-40).

Magalhães, A. (2004). *A identidade do ensino superior: política, conhecimentos e educação numa época de transição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Morgado, J. C. (2013). *O estudo de caso na investigação e educação*. Santo Tirso: De facto editores.

Morley, L. (2003). *Quality and power in higher education*. Open University Press: Buckingham.

Santiago, R., Magalhães, A., & Carvalho, M. T. (2005). *O surgimento do "Managerialismo" no Sistema de Ensino Superior Português*. Matosinhos: CIPES.

Slaughter, S., & Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy: markets, state and higher education*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Whitchurch, C (2008). Shifting Identities and Blurring Boundaries: The Emergence of Third Space Professionals in UK Higher Education. *Higher Education Quarterly*, 62(4), 377-396.

Yin, R. (2008). *Case study research: Design and methods*. Londres: Sage.

O Programa Novas Oportunidades e a *aprendizagem ao longo da vida*: efeitos da União Europeia em Portugal

Daniela Vilaverde e Silva
Instituto de Educação, Universidade do Minho
dsilva@ie.uminho.pt

Resumo - No amanhecer do novo milénio esboçou-se em Portugal uma nova arquitetura na promoção do direito à educação destinada aos adultos: os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC),desenvolvidos nos Centros Novas Oportunidades (CNO) conferindo aos adultos certificação escolar (B1, B2, B3 e Secundário) e profissional. Nesta comunicação, pretendemos refletir sobre a) o fenómeno da globalização, a construção do *espaço europeu de educação* da União Europeia e as suas influências no sector da educação de adultos em Portugal; b) conhecer as representações dos diretores/coordenadores dos CNO relativamente ao impacto que os mesmos sentiram no seu quotidiano face às diretrizes emanadas pela União Europeia. Esta reflexão parte de uma investigação que assumiu a forma de um *estudo de caso* – um CNO - e contemplou as seguintes metodologias: entrevistas à equipa técnica (formadoras, técnicas de RVCC e coordenadora do CNO), observação das etapas do processo de RVCC, análise documental e a aplicação de um inquérito por questionário aos diretores/coordenadores dos CNO do NUT III (com uma amostra de 79,7%, n=55).

Os dados obtidos na investigação denunciam a influência dos processos de globalização no contexto local, confirmando a existência de um determinado grau de porosidade, neste programa educativo e nas práticas dos CNO, das normas e diretrizes da União Europeia.

Palavras-chave: Globalização. *Europeização*. Educação de adultos.

Introdução

O campo da educação de adultos tem sido objeto de diferentes sentidos e conceções teóricas, tendo ao longo da sua história assumido diversas formas e tendo sido desenvolvido em diferentes contextos, sendo que nas duas últimas décadas tem atraído a atenção de diversos investigadores e constituído objeto científico com potencial heurístico para várias investigações. Os ideais da *educação permanente*, assentes no desenvolvimento e no desabrochamento do ser humano, filiado num ideal humanista, e defendida por vários teóricos, sobretudo da UNESCO, como P. Lengrand (1971), J. Le Veugle (1968), E. Faure *et al* (1981) são agora reconvertidos em prol de conceitos que defendem a ideia de uma *aprendizagem ao longo da vida*, como o caso dos diferentes documentos emanados pela OCDE e pela União Europeia e que revigoram a teoria do capital humano.

Em Portugal, a aposta na Educação e Formação de Adultos através do desenvolvimento dos Centros de RVCC – Centros Novas Oportunidades - constituiu um vetor de referência na política educativa da agenda governamental de José Sócrates. Um dos exemplos concreto do investimento estatal neste setor correspondeu ao *Programa/Iniciativa Novas Oportunidades*

(2005/2011). O programa *Iniciativa Novas Oportunidades*, promovido pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, foi um exemplo do investimento governamental socialista na qualificação. Apresentou como objetivo "alargar o referencial mínimo de formação até ao 12º ano de escolaridade para jovens e adultos",

Nesta comunicação, pretendemos refletir sobre a) o fenómeno da globalização, a construção do *espaço europeu de educação* da União Europeia e as suas influências no sector da educação de adultos em Portugal; b) conhecer as representações dos diretores/coordenadores dos CNO relativamente ao impacto que os mesmos sentiram no seu quotidiano face às diretrizes emanadas pela União Europeia. Esta reflexão parte de uma investigação que assumiu a forma de um *estudo de caso* – um CNO - e contemplou as seguintes metodologias: entrevistas à equipa técnica (formadoras, técnicas de RVCC e coordenadora do CNO), observação das etapas do processo de RVCC, análise documental e a aplicação de um inquérito por questionário aos diretores/coordenadores dos CNO do NUT III (com uma amostra de 79,7%, n=55).

1. A União Europeia e a Educação de Adultos

Atualmente, vivemos numa época caraterizada pelo fenómeno da globalização e pelas tensões e pressões que este fenómeno e os seus processos exercem sobre cada Estado-nação. Os efeitos dos processos da globalização são múltiplos e atravessam vários domínios: económico, político, social, cultural e também o setor da educação. As influências exercidas sobre a educação de adultos são cada vez mais diversificadas, sendo subsidiárias sobretudo do fenómeno da *globalização*. A *globalização* é, nos dias de hoje, omnipresente e influência, quer conscientemente quer inconscientemente, as políticas e as práticas económicas, sociais, religiosas de todos os países do mundo. No entender de B. Sousa Santos (2001), a globalização é um "fenómeno multifacetado, com dimensões económicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo" que tem levado à "intensificação de relações sociais de escala mundial" (Giddens, 2000).

Esta *intensificação* originou novas formas de tomadas de decisão às quais os países de todo o mundo se encontram cada vez mais sujeitos. De modo semelhante, C. Estêvão (2009:38) considera a globalização como a "interconexão ou interdependência mundial cada vez mais extensa, profunda, rápida e ampla em todos os aspetos da vida social contemporânea, com particular incidência ao nível do capital, bens, trabalho, serviço e ideias".

Boaventura Sousa Santos (2001) identifica quatro formas de globalização. A primeira forma é designada de *localismo globalizado* sendo definida como o "processo pelo qual determinado fenómeno local é globalizado com sucesso" (*ibidem*, 71). A segunda forma designa-se, pelo inverso da primeira, de *globalismo localizado* e consiste no "impacto específico nas condições locais produzido pelas práticas e imperativos transnacionais" *(idem, ibidem)*. Os efeitos que estas duas formas de globalização produzem nos diversos países variam consoante o seu grau de desenvolvimento. Outra forma de globalização, contrária à anterior é denominada de *cosmopolitismo* e assenta na "organização transnacional da resistência de Estados-nação, religiões, classes ou grupos sociais vitimizados pelas trocas desiguais de que se alimentam os

localismos globalizados e os globalismos localizados" (*ibidem*, 72-73). Trata-se, sobretudo, de um movimento de resistência contra as diferentes formas de desigualdade, de luta contra a exclusão e à hegemonia dos países centrais. A última forma de globalização desenvolvida pelo autor é designada de *património comum da humanidade* e decorre também de uma resistência às duas primeiras formas de globalização a qual se baseia nas "lutas transnacionais pela protecção e desmercadorização de recursos, entidades, artefactos, ambientes considerados essenciais para a sobrevivência digna de uma humanidade e cuja sustentabilidade só pode ser garantida à escala planetária" (*ibidem*, 75). Estas duas últimas formas de globalização caracterizam-se pela resistência à globalização hegemónica, num jogo de forças, de poder e de tensão entre a globalização que pressiona de cima para baixo (hegemónica) e a que resiste de baixo para cima (contra-hegemónica).

Desde o inverno de 1986 que Portugal tem vindo a beneficiar do designado Fundo Social Europeu, o qual compreende um conjunto de quadros comunitários de apoio que, juntamente com o Estado Português, impulsionou o campo da educação /formação de adultos. A influência das políticas educativas da União Europeia nas políticas educativas de adultos portuguesas tem constituído objeto de estudo em várias investigações. Entre estas investigações destacamos os trabalhos de A. Teodoro (2001), F. Antunes (2004, 2008), L. Lima (2010), P. Guimarães (2010), R. Barros (2011), C. Cavaco (2009) e P. Ávila (2008).

Um dos contributos importantes sobre a genealogia da *europeização* das políticas de educação e formação, é fornecido por F. Antunes (2008). Segundo a autora, a intervenção da política comunitária no campo da educação é dividida em duas etapas e quatro fases: a 1ª etapa ocorre entre a década de 70 e prolonga-se até 1992 com a assinatura do Tratado da União Europeia. A 2ª etapa, começa com o Tratado e prolonga-se até aos dias de hoje.

No âmbito da 1ª etapa, a autora considera a existência de duas fases. Uma primeira fase que decorre de 1971 até 1986, na qual se regista o "primeiro afloramento de iniciativas no campo da educação ao nível comunitário" (*ibidem*, 17) e onde ocorre a institucionalização da educação como área de cooperação e de ação comunitária.

A segunda fase tem início em meados da década de 80, com o Ato Único Europeu e prolonga-se até 1992. Nesta segunda fase, dá-se a intensificação da intervenção da política comunitária no setor da educação através dos *Programas de Ação Comunitários*, onde a autora (Antunes, 2008:18) situa o início do processo de *europeização* da educação no contexto comunitário. Assim sendo, a partir do Ato Único Europeu, intensificam-se e constroem-se, a partir de um conjunto de entendimentos comuns, orientações para todos os Estados-Membros "tendentes a estabelecer uma matriz discursiva que redefine a educação em torno de um conjunto de vectores ou polos discursivos ideológicos" *(idem, ibidem)*.

Na segunda etapa ocorre a edificação de uma política comunitária na área da educação e do *Espaço Europeu de Educação*. À semelhança da etapa anterior, esta também é constituída por mais duas fases: a terceira que ocorre entre o ano de 1992 e termina nos anos de 1998/1999 e uma quarta que se inicia em finais da década de noventa e se prolonga até aos nossos dias. A terceira fase é caracterizada pela *ampliação da esfera de intervenção da União Europeia.*

Decorrente do Tratado de Maastricht e, mais tarde do tratado de Amesterdão (1997), são definidas competências específicas da União Europeia em matéria de educação. No campo de ação desta dinamização do setor educativo, são publicados dois livros brancos: a) um sobre o Crescimento, Competitividade e Emprego. Os desafios e as pistas para entrar no séc. XX e b) Ensinar e Aprender - Rumo à Sociedade Cognitiva (1995). Estas obras vêm contribuir para uma futura regulamentação dos Estados-Membros no campo da Educação de Adultos, em particular o segundo Livro Branco sobre a Educação e a Formação. A quarta fase, definida como a *edificação, articulação sistémica de políticas do Espaço Europeu de Educação formal,* reforça o processo de *europeização* das políticas educativas. A criação de um *Espaço Europeu de Educação* (Dale, 2008) desenvolve-se no âmbito de uma cooperação reforçada e no contexto em que a "União Europeia tende a ampliar e aprofundar a sua capacidade de actuação e influência redesenhando a fronteira da sua acção em termos quer de áreas políticas quer de limites territoriais" (Antunes, 2008).

O *Memorando sobre a aprendizagem ao longo da vida* e a comunicação da Comissão *Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade*, vêm reforçar este projeto europeu. Defendendo uma nova era – a era do conhecimento – o Memorando vem colocar a Europa, no seu todo, num contexto de mudança. Assim, é definido que a "Europa está em transição para uma sociedade e uma economia assentes no conhecimento" (CCE, 2000:5). Porém, este conhecimento vem apelar a uma nova sociedade inspirada e orientada por princípios económicos, como esclarece o seguinte excerto: "Mais do que nunca, o acesso a informações e conhecimentos atualizados, […] estão a tornar-se a chave do reforço da competitividade da Europa e da melhoria da empregabilidade e da adaptabilidade da força de trabalho" *(idem, ibidem)*.

O conceito de *aprendizagem ao longo da vida* passa a ser o motor de uma engrenagem assente numa lógica essencialmente económica, onde também se reforça o conceito de competência, associado ao contexto de trabalho. A aprendizagem é considerada em função das suas várias dimensões: formal, não-formal e informal. O desenvolvimento da *aprendizagem ao longo da vida* pressupõe uma combinação entre diferentes entidades, promovidas pelo estabelecimento de estratégias de cooperação e de parcerias, entre os governos dos países membros mas também da intervenção de órgãos locais, regionais e de organizações da sociedade civil. O papel de que cada Estado-Membro não passa pela provisão desta *aprendizagem ao longo da vida* mas antes pelo papel de promotor e avaliador de um programa supranacional indutor de *boas práticas* num contexto comunitário.

Na edificação da *aprendizagem ao longo da vida*, a Comissão define seis mensagens-chave de apoio à ação, sendo uma delas – mensagem 4 - dedicada ao objetivo de *melhorar significativamente a forma como são entendidos e avaliados a participação e os resultados da aprendizagem, em especial da aprendizagem não-formal e informal.* A demanda pela certificação das aprendizagens é fundamentada, deste modo:

> os diplomas, os certificados e as qualificações são um importante ponto de referência para empregadores e indivíduos no mercado de trabalho e nas empresas. A crescente procura de mão-de-obra qualificada por parte dos empregadores e a concorrência cada vez mais

> acentuada entre indivíduos para conseguir e manter um emprego estão a induzir **uma procura muito mais acentuada de formação reconhecida**. Como modernizar mais eficazmente os sistemas e as práticas de certificação nacionais face às novas condições económicas e sociais tornou-se uma questão política e profissional importante no conjunto da União (*ibidem*, 17, negrito no original).

A comunicação da Comissão *Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade* vem ampliar a noção de *aprendizagem ao longo da vida*. Logo no início são admitidos novos papéis à aprendizagem para além da sua relação com a empregabilidade presente no Memorando. Assim, os objetivos da aprendizagem passam a incluir "a cidadania ativa, o desenvolvimento individual e a inclusão social, bem como aspetos relacionados com o emprego" (CCE, 2001:4). A *aprendizagem ao longo da vida* ganha uma nova definição e passa a ser definida como: "*toda a actividade de aprendizagem em qualquer momento da vida, com o objectivo de melhorar os conhecimentos, as aptidões e competências, no quadro de uma perspectiva pessoal, cívica, social e/ou relacionada com o emprego*" (*ibidem*, 10, itálico no original). Os conceitos-chave desta nova tendência de *aprendizagem ao longo da vida* e da sociedade do conhecimento são reforçados em torno de: empregabilidade, competências, valorização das aprendizagens e reconhecimento de competências.

R. Dale (2008) analisa a relação entre a construção de um *Espaço Europeu de Educação* e a construção da "Europa" como entidade, a qual tem sido crucial para o desenvolvimento de uma política de educação europeia com claras repercussões nas políticas educativas dos Estados Membros. Um marco fundamental propiciador também de mudanças na natureza e envolvimento da União Europeia na política educativa foi a Declaração de Lisboa 2000. Esta declaração veio delinear um conjunto de marcos para a análise da construção do *Espaço Europeu de Educação*.

Mais tarde e num cenário de reorientação dos objetivos já traçados, a aposta da União Europeia recai num "programa de ação integrado no domínio da aprendizagem ao longo da vida" que passaria a constituir a base de uma nova geração de programas de Educação da União Europeia para o período de 2007-2013.

Em 2006 foi preparado um novo quadro comunitário designado de Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). Integrado, neste âmbito, emerge o programa global de *aprendizagem ao longo da vida* para 2007-2013 definido pela Comissão das Comunidades Europeias a 23 de Outubro de 2006. Este programa intitula-se *Educação de adultos: nunca é tarde para aprender,* no qual o investimento na Educação de Adultos é legitimado como uma necessidade de promover a participação dos adultos no quadro de uma *aprendizagem ao longo da vida*. A premência de aumentar a participação dos adultos nas iniciativas do quadro da *aprendizagem ao longo da vida* continua a ser reforçada como um dos objetivos desta iniciativa.

No mesmo ano, a 24 de Novembro de 2006 é apresentado o *Programa de Aprendizagem ao longo da vida* no Jornal Oficial da União Europeia que vem reforçar o quadro da *aprendizagem ao longo da vida* e no âmbito da valorização do *Espaço Europeu de Educação*, situado à escala planetária, virado para as dimensões económicas através das potencialidades de um crescimento económico e da coesão social da *sociedade do conhecimento*. O conceito de competência adquire um

protagonismo central neste programa, bem como é reforçada a indução de *boas práticas* e de indicadores de comparação entre os países do *Espaço Europeu de Educação*.

Atualmente, é reconhecido que estamos em presença de uma nova mutação paradigmática da educação para a aprendizagem, que vem conferir novos papéis à educação e um novo mandato bem diferente do proclamado no movimento da *educação permanente* (cf. Lima, 2010). Esta transição paradigmática não é consensual. Por um lado, R. Canário (2001) considera que esta transição é "uma ruptura e não uma continuidade, inscreve-se e só é compreensível no quadro de um conjunto mais vasto de transformações de natureza social que afectaram a *economia, o trabalho e a formação,* no último quartel do século XX". Por outro lado, L. Lima (2010) admite antes a ideia de estarmos perante "uma situação híbrida e complexa, tipicamente de transição"(i*dem, ibidem)* e não de fratura absoluta.

A emergência do "novo espírito do capitalismo" (Bolthanski & Chiapello, 1999), renunciou a uma organização do trabalho assente em vínculos estáveis para conferir um certo protagonismo ao indivíduo, à flexibilidade, à polivalência, ao trabalho por projeto. Neste contexto, a *aprendizagem ao longo da vida* vem responder aos desafios lançado por este *novo espírito*, valorizando o indivíduo e as suas competências. Esta valorização repousa numa lógica meritocrática onde o *aprender a ser* é substituído pelo *aprender a ter* (Canário, 2001) pelas competências e pelo apoio ao processo de produção capitalista. Este novo paradigma da *aprendizagem ao longo da vida* manifesta-se numa era bem diferente da do movimento da *educação permanente*, sendo antes marcada pela ascensão das políticas neo-liberais e como uma solução que visa responder aos novos desafios da globalização hegemónica. Nesta visão, a aprendizagem assume um carácter fundamentalmente "estratégico" (Griffin, 1999), da nova economia mundial. A retórica da aprendizagem, no quadro de uma agenda globalizada, reconcetualiza conceitos e imbui novos significados às dimensões educativas, as quais devem ser lidos em função das tendências emanadas pela agenda global e que pressionam a educação num caminho orientado por valores inerentes ao mundo mercantil e empresarial onde o conceito de competência adquire um estatuto ímpar na persecução dos mandatos da *aprendizagem ao longo da vida*.

2. Ressonâncias das políticas da União Europeia em Portugal: o processo de RVCC do Programa Novas Oportunidades (2005-2012)

O Programa Novas Oportunidades simboliza um exemplo claro das influências e pressões da União Europeia sobre as políticas educativas portuguesas. O programa Novas Oportunidades, através do processo de RVCC figurou, para muitos portugueses, uma possibilidade de aumentarem as suas qualificações, tanto para nível básico como secundário.

Os efeitos da União Europeia, nomeadamente das normas e diretrizes na *acção concreta* dos atores locais, em particular, na gestão dos Centros Novas Oportunidades (CNO) representou uma das dimensões da investigação. No inquérito que aplicamos aos diretores/coordenadores dos CNO do NUT III, pretendíamos conhecer as representações dos diretores/coordenadores relativamente ao impacto que os mesmos sentiam quanto às diretrizes emanadas pela União Europeia e que repercussões essas mesmas normas poderiam vir a ter no âmbito dos processos de RVCC.

Numa primeira questão pretendíamos conhecer se os diretores/coordenadores identificavam, de facto, algum tipo de interferência das políticas educativas da União Europeia, sobretudo através dos programas de financiamento do Fundo Social Europeu (FSE) no desenvolvimento da ação pelos profissionais do CNO. Os dados obtidos no inquérito denunciam que as *normas do FSE condicionam a acção do CNO*, sendo que 45,5% dos diretores/coordenadores *concordam* com esta hipótese e 23,6% *concordam totalmente*. Apenas 14,5% *discordam* desta afirmação e 16,4% revelaram não ter opinião formada sobre este impacto, conforme os dados do seguinte gráfico:.

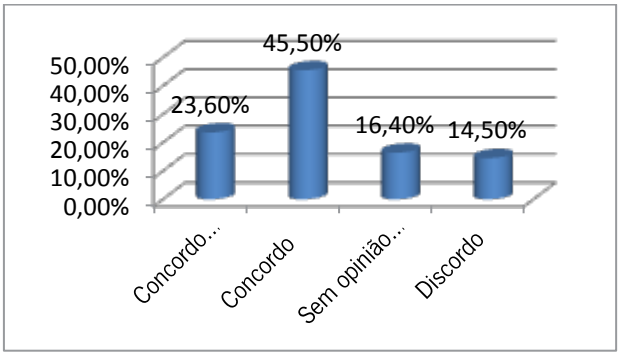


Gráfico n.º 1 – As normas do Fundo Social Europeu condicionam a ação do CNO

Resultante dos condicionalismos revelados nos dados presentes no gráfico acima, consideramos importante conhecer a opinião dos diretores/coordenadores dos CNO sobre o grau de intervenção que as políticas educativas / formação da União Europeia poderiam exercer sobre as políticas educativas nacionais. As crenças dos inquiridos direcionam-se maioritariamente para a conceção de que *as políticas da União Europeia influenciam demasiado as políticas educativas nacionais*, sendo que 54,5% concordam e 10,9% concordam totalmente com esta perceção. Contudo, 20% dos inquiridos revelou não ter opinião formada sobre este assunto e 14,5% discordaram deste pendor excessivo das políticas da União Europeia sobre as políticas educativas nacionais.

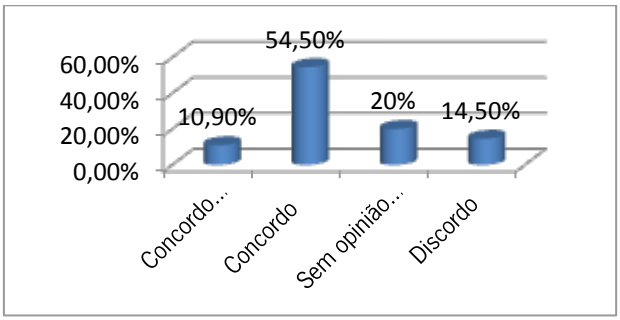


Gráfico n.º 2 - As políticas de Educação / Formação da União Europeia influenciam demasiado as políticas educativas nacionais

Esta *influência* deve também ser estudada tendo em atenção outras variáveis, nomeadamente o *financiamento*, o *fornecimento* e a *regulação* do PNO. Tendo como inspiração o trabalho desenvolvido por R. Dale (2008) e F. Antunes (2001), podemos, à semelhança do que a autora considera no âmbito das escolas profissionais, analisar as três variáveis no contexto do PNO. No âmbito do financiamento, devemos ter em consideração que este programa se define pelo seu carácter público e estatal, sem qualquer tipo de custos para os adultos. Todavia, e no seio do financiamento do PNO, devemos registar o apoio por parte dos fundos estruturais da União Europeia e do Estado Português.

Este financiamento é materializado através de candidaturas a programas específicos da União Europeia, como o POPH e garante a sobrevivência não só da formação nestes contextos organizacionais como também, em muitos casos, da organização em si. Neste financiamento, o Estado reformula o seu papel, como explicam L. Lima, P. Guimarães & R. Oliveira (2007, 43):

> Esta opção surge como resultado de políticas sociais e educativas que sugerem a subtracção de certas responsabilidades ao Estado. Deste modo, são multiplicadas as responsabilidades destas organizações, através de transferências de quantias cada vez mais avultadas, acrescentando objectivos e formas de intervir nas comunidades que nem sempre são articuláveis com as suas finalidades.

O *fornecimento* deste programa é proporcionado por diversas entidades de natureza diversificada: pública, privada e terceiro sector, sendo que, dentro de cada natureza, vários tipos de organização assumem esta função: escolas públicas, escolas privadas, escolas profissionais, empresas, associações de desenvolvimento local, etc. (cf. Portaria nº 379/2008, de 21 de Maio). Portanto, a natureza das organizações é plural, combinando vários tipos de organizações quer escolares quer de natureza empresarial, associativa, entre outras. Esta diversidade de entidades promotoras do RVCC leva-nos a considerar que, apesar de nos encontrarmos em presença de um programa estatal, no entanto, a execução do mesmo é partilhada por diferentes atores da sociedade civil. Esta situação pode ser interpretada tendo em conta o pensamento de F. Rodrigues & S. Stoer (1998,95-96) quando abordam que o contexto português assenta na "tradição de um estado centralizador apesar de (e talvez por isso mesmo) uma fraca provisão social", mas "coexistindo uma 'sociedade providencia' sobretudo baseada em redes de microssolidariedades de natureza mais ou menos informal". Neste contexto, muitas das medidas associadas a programas europeus "pautam-se por critérios de *institucionalização* de partenariados, tomando, quase sempre, a forma de *projectos*" *(idem, ibidem)*.

A *regulação* do programa Novas Oportunidades é essencialmente estatal, protagonizada pela Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), centralizando a definição dos programas, do referencial de competências-chave e de todas as orientações técnico-pedagógicas e financeiras. O controlo é executado não só a partir da execução das metas como também a partir dos programas informáticos (SIGO e SIIFSE). Ao CNO é cometido a gestão pedagógica e financeira encontrando-se toda a direção situada fora dos CNO. Embora a execução do PNO esteja a cargo de uma multiplicidade de organizações, a lógica de candidatura aos financiamentos acaba por

controlar e transformar a ação dos atores organizacionais, numa reprodução de carácter eminentemente técnico.

No seguinte quadro clarificamos os seguintes indicadores:

Financiamento	Estado/União Europeia
Fornecimento	Plural: Escolas, Associações, Empresas/Setor Público, Privado, Terceiro Sector
Regulação	União Europeia, Estado (ANQ); CNO (apenas gestão)

Quadro n.º 1 – *Governação* do Programa Novas Oportunidades

Neste cenário, podemos concluir que a *governação* do PNO assenta numa política ambígua e híbrida que coloca o Estado como ator principal no financiamento e na regulação mas acompanhado por outros protagonistas no fornecimento, cuja natureza é diversificada. Nesta linha de pensamento,

> o lançamento do dispositivo de RVCC envolveu um arranjo institucional para a coordenação das atividades (governação) que pode ser sumariamente descrito nos seguintes termos: o financiamento é público, nacional e da UE; o fornecimento e a propriedade são assumidos por entidades públicas, privadas lucrativas, solidarias e comunitárias, de escala nacional e subnacional; a regulação e protagonizada pela UE, o Estado nacional e os fornecedores. A coordenação destas atividades envolve formas institucionais características da burocracia estatal e do (quase-) mercado, eventualmente combinadas, em certas circunstancias, com elementos derivados do terceiro sector/comunidade (Antunes, 2011:21).

Após a corroboração dos condicionalismos da União Europeia face às políticas educativas nacionais e à ação protagonizada pelos diferentes atores no CNO, era importante analisar se as normas provindas deste contexto internacional tinham em conta as especificidades da política educativa portuguesa, as idiossincrasias dos contextos e dos atores locais. Foi neste intuito que questionamos os diretores/coordenadores dos CNO no sentido de nos indicarem o seu grau de concordância relativamente à eventual harmonia entre as normas da União Europeias e as especificidades do contexto português. Os dados revelam que quase metade dos inquiridos discorda (47,3%) da ideia de que as normas da União Europeia sejam adequadas à realidade portuguesa. É, contudo, de ressalvar que 40% dos diretores/coordenadores não têm opinião formada sobre este item. Todavia, uma percentagem residual de 12,7% concordam que as normas da União Europeia são adequadas à realidade portuguesa, conforme se encontra expresso no gráfico nº 3.

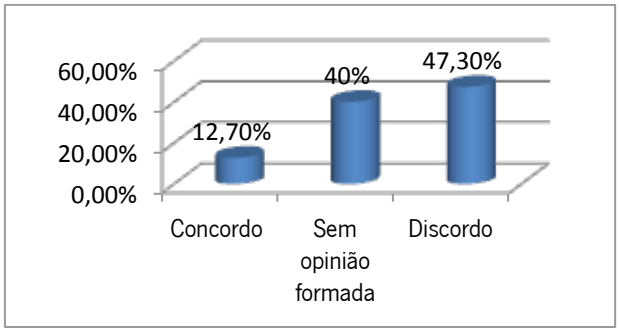


Gráfico n.º 3 - As normas da União Europeia são adequadas à realidade portuguesa

Tendo em conta a integração de Portugal no contexto da União Europeia e o consequente acesso a programas de financiamento da mesma, tornava-se importante perceber até que ponto os atores locais consideravam a relação entre o binómio metas dos CNO e União Europeia como uma conexão importante. Neste sentido, os diretores/coordenadores demonstraram maioritariamente que a existência das *metas definidas pela ANQ no âmbito do Programa Novas Oportunidades é importante para o cumprimento dos objetivos da União Europeia* (52,7% e 7,3% *concordaram* e *concordaram totalmente*). Cerca de 20% e 3,6% dos inquiridos discordaram e discordaram totalmente respetivamente desta conceção, conforme pode ser visualizado no gráfico nº4.

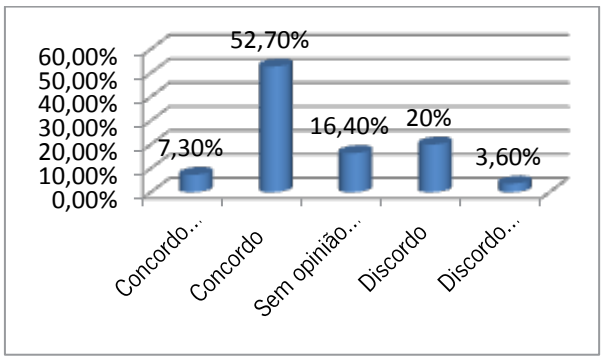


Gráfico n.º 4 – As metas definidas pela ANQ são importantes para o cumprimento dos objetivos da União Europeia

A importância da definição de metas na concretização do PNO é reforçada no âmbito da posição de Portugal no contexto europeu e internacional, dado o cariz eminentemente económico associado à qualificação, como se deduz da afirmação prioritária de objetivos no apoio ao crescimento económico e do emprego do governo de José Sócrates, conforme explicitou o discurso do Ministro dos Assuntos Parlamentares, da época, Augusto Santos Silva:

> Do ponto de vista do Governo, para garantir a batalha do crescimento da economia e do crescimento do emprego, é preciso agir em cinco frentes:[…] **quinta, esforço público e**

> **público-privado na promoção da qualificação, seja a qualificação e a aprendizagem dos jovens em idade escolar, seja a da população activa e na dupla vertente da sua certificação escolar e da sua certificação profissional**. Ora, esta política económica está em linha com o melhor *benchmarking* da União Europeia, goza do apoio deste Parlamento e de outras instituições do Estado, das nossas elites económicas, empresariais e sociais e conta com o apoio da generalidade da opinião pública (Diário da Assembleia da República, Reunião Plenária de 22-6-2006, n.º 138, de 23-6-2006: 6316-6317, negrito nosso).

Na linha dos dados obtidos no inquérito aos diretores/coordenadores, uma das entrevistadas do estudo de caso reconheceu a influência das políticas da União Europeia no âmbito do PNO, nomeadamente a determinação das elevadas metas que os CNO têm de alcançar. Nas suas palavras:

> isto surgiu como a ideia de nos colocar ao nível europeu, em qualificações, o mais próximo possível. A nível de escolaridade obrigatória, era uma desgraça. A ideia foi facilitar e ajudar. Concordo porque temos aqui pessoas que, realmente, têm competências ao 9º ano, mas concordo que este processo deveria ser apenas um processo de reconhecimento de competências, ou seja, as pessoas não deveriam precisar de tanta formação complementar, não deveriam precisar tanto de formação modular para conseguir atingir. Para isso, teriam que ir para os cursos EFA, que também fazem parte das Novas Oportunidades (excerto da entrevista nº 7).

Assim sendo, embora não tenhamos dados que nos permitam aferir o grau de *intensidade* da porosidade que o PNO revela na absorção dos processos de globalização/europeização, os dados permitem-nos, contudo, partilhar da opinião de C. Estêvão (2009:41) quando considera que: "a globalização tem vindo a impor um novo mandato aos diferentes países no sentido de, em nome das vantagens competitivas que podem alcançar". Neste contexto, reforçamos que a urgência do aumento da elevação das taxas de qualificação dos portugueses; a definição e a construção de um amplo mecanismo de controlo a partir de metas e a administração altamente centralizada que o programa Novas Oportunidades espelham uma clara divisão entre os concetores de uma política/programa (ANQ) e os executores (CNO). Do mesmo modo, estas condicionantes levantam outras interrogações sobre o processo, nomeadamente, e na linha de pensamento de R. Barros (2011:162) questiona-se se

> as respostas encontradas atualmente nos contextos de práticas de RVCC não dão azo a uma profunda deturpação de uma modalidade educativa realizada com adultos que se deveria caracterizar devido à sua essência critica da sua própria génese, por um 'modo de trabalho apropriativo' (cf. Lesne, 1984) assente na real possibilidade de explorar uma relação pedagógica de tipo mais horizontal e, portanto, mais problematizador e emancipatório. Ou seja, uma modalidade promissora que afinal as condicionantes impostas centralmente, por Lisboa e por Bruxelas, mais não parecem fazer atualmente do que cooptar, de modo indireto e subtil (numa agenda oculta?), mas de tal modo eficaz e eficiente.

Em suma, podemos considerar o pendor centralizador por parte do Estado sobre as organizações que desenvolvem o PNO, de modo a responder aos desafios supranacionais e ao cumprimento de

benchmarks, definidas no âmbito da construção de um projeto europeu do *Espaço Europeu de Educação*.

Conclusão

A ideia da *aprendizagem ao longo da vida* no seio da União Europeia tem vindo a estar vinculada a uma lógica *económica*. É nesta nova versão da aprendizagem que a União Europeia tem investido, desde logo, ao designar o ano de 1996 com o Ano Europeu da *Aprendizagem ao longo da vida* e a partir do qual se intensificou o uso deste conceito em diversos documentos da União Europeia para a Educação. Neste encadeamento, a *aprendizagem ao longo da vida* é um *elemento central* do *Espaço Europeu de Educação* e, deste modo, a Europa cria condições para a conquista de uma posição económica e cultural mundial, onde a educação cede lugar à aprendizagem.

O aumento da qualificação dos portugueses, através do Programa Novas Oportunidades, colocou Portugal numa posição mais prestigiante no ranking dos países que contribuem para a construção do *espaço europeu de educação*. O PNO, integrado no âmbito da *aprendizagem ao longo da vida,* sinalizou as pressões do Estado, da União Europeia e do *mercado de aprendizagem*. A política de educação/formação da União Europeia, na opinião dos diretores/coordenadores inquiridos, exerce demasiada influência sobre as políticas educativas nacionais, ainda que a maioria dos atores discorde do facto de as mesmas serem adequadas à realidade portuguesa. De igual modo, os atores também consideraram que as normas do Fundo Social Europeu condicionam a ação do CNO e reconhecem que as metas definidas pela ANQ são importantes para o cumprimento dos objetivos da União Europeia. Deste modo, sublinha-se a influência dos processos de globalização no contexto local, confirmando a existência de um determinado grau de porosidade, neste programa educativo, das normas e diretrizes da União Europeia. O estudo das dinâmicas de educação de adultos locais deve então ser entendido num contexto mais amplo da construção do *espaço europeu de educação* e de globalização.

Bibliografia

Antunes, F. (2001). "Os locais das escolas profissionais: Novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educativas"; *in* S. Stoer; L. Cortesão & J. A. Correia (orgs.). *Transnacionalização da educação – Da crise da Educação à 'Educação' da Crise*. (pp.163-210). Porto: Edições Afrontamento.

Antunes, F. (2004). *Políticas Educativas Nacionais e Globalização. Novas Instituições e Processos Educativos*. Braga: Universidade do Minho.

Antunes, F. (2008). *A Nova Ordem Educacional – Espaço Europeu de Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida*. Coimbra: Almedina.

Antunes, F. (2011). "Governação, reforma do Estado e políticas de educação de adultos em Portugal: Pressões globais e especificidades nacionais, tensões e ambivalências"; *in Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92, 3-29.

Ávila, P. (2008). *A Literacia dos Adultos – Competências-Chave na Sociedade do Conhecimento*. Lisboa: Celta.

Barros, R. (2011). *A Criação do Reconhecimento de Adquiridos Experienciais (RVCC) em Portugal – Uma Etnografia Crítica em Educação de Adultos*. Chiado Editora.

Boltanski, L. & Chiapello, E. (1999). *Le Nouvel Esprit du Capitalism*. Paris: Gallimard.

Canário, R. (2001). "Adultos – da escolarização à educação"; *in Revista Portuguesa de Pedagogia*, ano 35-1, 85-100.

Cavaco, C. (2009). *Adultos pouco escolarizados – Políticas e Práticas de Formação*. Lisboa: Educa.

Dale, R. (2001). "Globalização e educação: demonstrando a existência de uma 'cultura educacional mundial comum' ou localizando uma 'agenda globalmente estruturada para a educação'?". *Educação, Sociedade, & Cultura*, n.º 16, 133-169.

Dale, R. (2008). "Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação"; *in Revista Lusófona de Educação*, n.º 11, 13-30.

Estêvão, C. (2009). "Educação, globalizações e cosmopolitismos: novos direitos, novas desigualdades"; *in Revista Portuguesa de Educação*, 22(2), 35-52.

Estêvão, C. (2003) "Ideologia e Gestão das Competências" *in Teoria e Prática da Educação*. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, v. 6, nº 13, 209-357.

Giddens, A. (2000). *O Mundo na Era da Globalização*. Lisboa: Presença.

Griffin, Colin (1999). "Lifelong learning and social democracy". *International Journal of Lifelong Education*, v. 18, n. 5, 329-342.

Guimarães, P. (2010). *Políticas de educação de adultos em Portugal (1999-2006) – A emergência da educação para a competitividade*. Braga: Universidade do Minho /Instituto de Educação (Tese de Doutoramento).

Lima, L. & Afonso, A. (20.6). "Políticas públicas, novos contextos e actores em educação de adultos"; *in* L. Lima. *Educação Não Escolar de Adultos. Iniciativas em Contextos Associativos* (pp. 205-229). Braga: Universidade do Minho/Unidade de Educação de Adultos.

Lima, L. (2010). "A Educação faz tudo? Critica ao pedagogismo na 'sociedade da aprendizagem'"; *in Revista Lusófona de Educação*, n.º 15, 41-54.

Lima, L.; Guimarães, P.; & Oliveira, R. (2007). "Organização Associativa e Produção Local de Políticas de Educação de Adultos"; *in* R. Castro (org.); L. Lima.; M. L. Dionísio; P. Guimarães; R. Oliveira & A. Sancho. *Contexto Organizacional, Orientações e Práticas de Educação de Adultos – Os Cursos EFA numa Associação Local* (pp. 15-44). Vila Verde: ATAHCA/UEA-UM.

Rodrigues, F. & Stoer, S. (1998). *Entre Parceria e Partenariado*. Oeiras: Celta.

Santos, B.S. (2001). "Os processos da globalização"; *in* B. S. Santos (org). *Globalização – Fatalidade ou Utopia?* (pp. 31-110). Porto: Edições Afrontamento.

Teodoro, A. (2001). "Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: A emergência de novas formas de regulação transnacional, ou de uma globalização de baixa intensidade".

In: S. Stoer; L. Cortesão & J. Correia (orgs). *Transnacionalização da educação: Da Crise da Educação à "educação" da crise (*pp. 126-158). Porto: Afrontamento.

Legislação:

Portaria n.º 379/2008, de 21 de maio

Diário da Assembleia da República, Reunião Plenária de 22-6-2006, n.º 138, de 23-6

Documentos eletrónicos:

Comissão das Comunidades Europeias (2000). Memorando sobre a aprendizagem ao Longo da Vida. Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão. Bruxelas, 30.10.2000 SEC (2000) 1832, In http://www.alv.gov.pt/info2.asp, [consultado em 2007/01/10)].

Comissão das Comunidades Europeias (2001). Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade. Comunicação da Comissão de 21/11/2001 (COM(2001) 678 final). Bruxelas. In http://ec.europa.eu/education/policies/lll/life/communication/com_pt., [consultado em 2007/01/10].

Comissão das Comunidades Europeias (2006). Educação de Adultos: nunca é tarde para aprender. Comunicação da Comissão. Bruxelas. In. Eurlex.europa.Eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:PT,pdf [consultado em 2007/01/10] .

Quais os efeitos da Globalização na Avaliação Externa de Escolas?[1]

Sousa, Joana[2]
Universidade do Minho
joanarfsousa@gmail.com

Costa, Natália
Universidade do Minho
nataliacosta.costa6@gmail.com

Resumo: A globalização tem promovido a alteração de discursos ao nível político e educacional. Neste contexto, a estandardização e a *accountability* passaram a ser conceitos predominantes (Taubman, 2009), com incidência na Avaliação Externa de Escolas (AEE), na medida em que resultam da partilha de conhecimentos (Steiner-Khamasi, 2012) operados pelas reformas viajantes (Barzanò, 2009), quase sempre idênticas e invisíveis. Apesar das políticas de avaliação tenderem para a uniformização, com reflexo nas práticas de AEE, é fundamental que seja considerado o contexto institucional (Anderson-Levitt, 2009). Em Portugal, as escolas refletem esta dupla realidade de estandardização, através de um modelo único, e valorização do contexto, pela inserção do valor esperado em escolas de contexto análogo. Com o objetivo de compreender os efeitos da globalização na AEE, e seguindo-se a metodologia qualitativa, foram analisados relatórios de organismos transnacionais e supranacionais (OECD, 2013, 2015; European Commission, EACEA, Eurydice, 2015) através da realização da análise de conteúdo.

Os dados desta análise apontam para que a teoria e a prática se constituam num tipo pragmático de globalização (Ball, 2012), que promove a lógica de mercado e performance, baseado na homogeneização tanto de discursos como de práticas avaliativas.

Palavras-chave: globalização, políticas educativas, avaliação externa de escolas

Da Globalização à Avaliação na Educação

Como consequência do neoliberalismo, o debate do sistema educativo é o reflexo dos efeitos sociais da globalização. Apesar de, no mundo anglo-saxónico emergir a era da pós-estandardização (Pinar, 2013), algumas dificuldades estão a ser identificadas na sua evolução. Numa lógica de políticas transnacionais, que não detêm identidade estatal (Habermas, 2002), as estruturas *top-down*, as abordagens baseadas na evidência, e a "implicit and structural distrust of teachers" (Autio, 2014: 19), conduzem a educação num *continuum* tecnicista.

Esta regulação política que consiste na definição de objetivos para resultados, centra-se em decisões fragmentadas, incoerentes e passageiras, recorrendo a conceitos-chave difundidos pelas organizações, caso da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), União Europeia (EU) e as suas redes de regulação (Pacheco, 2015), na medida em que resultam da partilha de conhecimentos (Steiner-Khamasi, 2012) operados pelas reformas viajantes

[1] Esta comunicação insere-se no projeto de investigação de Avaliação Externa de Escolas no Ensino Não Superior (FCT – PTDC/CPE-CED/116674/2010) coordenado pela Universidade do Minho.
[2] Bolseira de investigação científica em Ciências da Educação, especialização em Desenvolvimento Curricular pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT - SFRH/BD/93389/2013).

(Barzanò, 2009), quase sempre idênticas e invisíveis. Assim, surge o conceito de avaliação, como uma prática debatida publicamente, baseada em diferentes conceitos que fomentaram a ideia de um Estado-avaliador e regulador.

A avaliação é reconhecida como um instrumento fundamental na reforma das instituições que procuram responder ao mercado, tendo na sua retaguarda o Estado com o objetivo de "produzir mais qualidade, pertinência e sentido público ao conjunto das atividades académicas, científicas, técnicas e administrativas, bem como, às relações sociais, interinstitucionais e intrainstitucionais." (Sobrinho, 2003: 10). A necessidade de definição de objetivos e a mensuração evoluíram a par de uma nova gestão pública, baseada numa economia globalizada. Assim, a avaliação foca-se na performatividade e na *accountability,* seguindo ideais neoliberais (Carpenter, Diem & Young, 2014). Na educação, esta visão promoveu a ideia de que as escolas são serviços públicos que devem prestar contas ao público, às organizações nacionais e transnacionais.

A Avaliação Externa de Escolas em Portugal

No caso português, desde 1980, que o Estado se tornou "cada vez menos concebido como Estado prestador de serviços, para ser visto como Estado avaliador e posteriormente como Estado regulador" (Clímaco, 2009: 192). O aparecimento do Estado-avaliador e da nova gestão pública (*new public management*) alterou intencionalmente a sociedade numa lógica de "focusing mainly on the future demand for labor, social effenciency, market competicion, and league tables of performance between schools, systems of educational testing that are tied to the criteria for market competition." (Saari, Salmela & Vilkkilä, 2014: 184).

A avaliação de escolas em Portugal é uma atividade de legitimação legal, de acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo, da responsabilidade da Inspeção-geral da Educação e Ciência (IGEC), assumindo-a "como um contributo para o desenvolvimento das escolas" (IGE, 2001: 51), competindo ao Conselho Nacional de Educação a sua avaliação. Sendo apresentado como um instrumento formativo de avaliação da qualidade da escola, o modelo de AEE tem em conta as primeiras experiências deste organismo central ligadas à avaliação institucional, seguindo as orientações europeias, definidas pela *European Foundation for Quality Management* (EFQM), e adotando os princípios do modelo escocês *How Good is Our School*.

É pela Lei nº 31/2002, que em Portugal surge o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, existindo desde então, dois ciclos de AEE. O primeiro ciclo, iniciado em 2006 e terminado em 2011, incidiu nos domínios dos resultados, prestação do serviço educativo, organização e gestão escolar, liderança e capacidade de autorregulação e melhoria da escola/agrupamento. O segundo ciclo, iniciado em 2012 e que terminará em 2016, incide no domínio dos resultados, prestação do serviço educativo e liderança e gestão. Cada um destes domínios é fundamentado por fatores e indicadores. Como resultado da avaliação das escolas surge uma classificação que, presentemente, é a seguinte: Excelente, Muito Bom, Bom, Suficiente e Insuficiente.

Ao longo da implementação da AEE é possível verificar que a mesma está intrinsecamente relacionada com as políticas educativas de cada Estado (Pacheco, 2014) e é claramente um

domínio social influenciado por conceitos geradores de mudanças ao nível das práticas organizacionais, curriculares e pedagógicas (Rodrigues, Queirós, Sousa & Costa, 2014). Apesar das políticas de avaliação tenderem para a uniformização, com reflexo nas práticas de AEE, é fundamental que seja considerado o contexto institucional (Anderson-Levitt, 2009).

Metodologia

Tendo em conta o contexto internacional e nacional realizamos um estudo de metodologia qualitativa com o objetivo de estabelecer as principais perspetivas teórico-metodológicas que enquadram nacionalmente e internacionalmente a AEE. Para tal, segue-se uma recolha de dados baseada na análise documental (Tuckman, 1994). Esta análise recaiu em documentos internacionais, nomeadamente os relatórios da OCDE "Education at a Glance 2012: Highlights" (OCDE, 2012) e "Synergies for Better Learning: An international perspective on evaluation and assessment" (OCDE, 2013) e o relatório da rede Eurydice "Assuring Quality in Education: Policies and Approaches to School Evaluation in Europe. Eurydice Report" (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015). Ao nível nacional foram analisados dois documentos do Conselho Nacional de Educação (CNE): "Parecer sobre avaliação externa das escolas (2007-2009)" (CNE, 2010) e "Avaliação Externa das Escolas 2010-2011 – Relatório" (CNE, 2012). Para analisar os dados, utilizamos a análise de conteúdo recorrendo a unidades de registo formais (URF), unidades de registo semânticas (URS) e unidades de enumeração (UE) (Esteves, 2006). Como URF utilizamos os termos: avaliação externa de escolas, eficácia, eficiência, qualidade, responsabilidade, inspeção, *accountability* e sucesso, baseados em revisão bibliográfica e em conceitos-chave das organizações transnacionais.

Para efetuar a recolha de dados recorremos a um quadro de dupla entrada com as URF e as URS. Por cada unidade registo foi retirada a URS e distribuída consoante o relatório que subdivide as URS. Após a recolha das URF e das URS realizamos a recolha de UE por URF e de URS. Desta forma conseguimos relacionar o nosso objeto de estudo (AEE) com as URF identificadas.

Resultados

Através da análise de conteúdo elaboramos uma tabela que apresenta a distribuição das incidências nos documentos analisados. A tabela apresenta o número de incidências e o rácio entre estas e o total de páginas de cada documento.

Tabela 1 – Análise de conteúdo a relatórios nacionais e internacionais

URF	URS										UE
	OCDE, 2012		OCDE, 2013		CNE, 2010		CNE, 2012		EURYDICE, 2015		
	Incidência	Incidência por página	Incidência	Incidência por página	Incidência	Incidência por página	Incidência	Incidência por página	Incidência	Incidência por página	

Avaliação Externa de Escolas (AEE)/ External School Evaluation (ESE)	0	-	226	0,34	10	2,00	1	0,01	8	0,04	245
Eficácia/ Efficacy	0	-	5	0,01	0	-	3	0,03	0	-	5
Eficiência/ Efficiency	1	0,01	20	0,03	1	0,20	0	-	0	-	22
Qualidade/ Quality	11	0,12	243	0,36	4	0,80	16	0,16	44	0,21	318
Responsabilidade/ Responsability	0	-	46	0,07	4	0,80	7	0,07	8	0,04	65
Inspeção/ Inspection	0	-	5	0,01	0	-	5	0,05	3	0,01	13
Accountability	2	0,02	171	0,25	0	-	0	-	8	0,04	181
Sucesso/ Sucess	0	-	20	0,03	1	0,20	19	0,19	0	-	40
Unidades de enumeração	14	0,15	736	1,09	20	4,00	51	0,50	71	0,34	892
Total de páginas por documento	91		674		5		101		208		

Análise dos Resultados

Numa análise geral, e considerando os resultados obtidos na tabela 1, emerge com especial relevância o conceito de qualidade, que é transversalmente destacado por todos os documentos analisados, sendo que em todos eles, o termo surge mais de uma vez a cada dez páginas. De salientar que, no documento do CNE do ano 2010, este termo surge referido quase uma vez por página. Apesar de ser um documento de curta dimensão, com um total de cinco páginas, também se verifica uma grande incidência do termo no documento da OCDE do ano 2013, com 674 páginas. Neste documento, o termo qualidade é referido mais de uma vez a cada três páginas. Tendo em conta que no contexto das políticas de globalização, a avaliação é um dos aspetos centrais do sistema educativo (Teodoro, 2010; Steiner-Khamasi, 2012) a incidência do termo de qualidade pode espelhar a pertinência do mesmo no âmbito da educação no panorama nacional e internacional.

Por outro lado, o conceito de *accountability* nos relatórios internacionais e o conceito de responsabilidade nos documentos nacionais têm vindo a apresentar uma incidência relevante nos discursos dos organismos enunciados. A nível nacional, no estudo do CNE (2010), o termo "qualidade" surge associado a "responsabilidade" com igual número de incidências, ou seja, quase uma vez por página. A OCDE (2013), que apresenta um estudo mais exaustivo, refere também com frequência a questão da "responsabilidade". Por outro lado, os conceitos de avaliação externa de escolas e sucesso, também demonstram incidência relevante, sobretudo no relatório OCDE (2013) e nos relatórios do CNE (2010, 2012).

Questões para estudos futuros

Através da análise de conteúdo é possível verificar que todos os documentos estão centrados na

questão da qualidade. Verificando as unidades de registo formais com incidência relevante em cada um dos documentos, deixamos as seguintes questões:

a) Será que os organismos transnacionais pretendem que o conceito de qualidade esteja associado ao de responsabilidade para responder ao *accountability*, num enquadramento de AEE?

b) Será que o CNE (2010) entende qualidade como ser capaz de ser responsável? Ou como ser capaz de ter sucesso? (CNE, 2012)?

c) O conceito de responsabilidade refere-se a que contexto? Responsabilidade de quem? Dos recursos? Responsabilidade para com quem?

d) Há uma intencionalidade na eficácia? Ou na eficiência?

Conclusão

Com este estudo, verifica-se que, tal como defende Ball (1997), no ciclo de construção das políticas, o contexto de influência é um dos vetores mais determinantes na regulação que é exercida pelos organismos transnacionais, que são o berço das políticas de partilha de conhecimento (Steiner-Khamasi, 2012) e das políticas de *accountability*. Os dados empíricos apontam para que a teoria e a prática se constituam num tipo pragmático de globalização (Ball, 2012), que promove a lógica de mercado e performance, baseado na homogeneização tanto de discursos como de práticas avaliativas. A globalização funciona como quadro definidor de conceitos-chave que regulam as políticas nacionais, compreendidas cada vez mais num sistema de rede orientado para a valorização dos resultados, assumindo a inspeção um papel preponderante na regulação da avaliação externa (Grek, Ozga & Segerholm, 2013). A relação da AEE com o conceito de qualidade é notória, o que poderá estar na base da utilização de *standards* geralmente definidos em função de quadros de decisão mais amplos e que servem de escolha dos critérios e indicadores para a qualidade. Desta forma, os efeitos surgem sobretudo como forma de resultados de desempenho mensuráveis e quantificáveis (Taubman, 2010). Assim, as medidas de *accountability* são processos de decisão identificados com *standards* com vista à obtenção da eficiência dos resultados.

A AEE transforma-se, assim, num instrumento efetivo de medição e quantificação, dado que "the overall nature of each school's curriculum is whatever is tested" (Breault, 2010: 5). Esta cultura de prestação de contas das escolas presente no modelo nacional de AEE torna-se mais visível quanto mais implementada estiver a prática de *standards* e indicadores de desempenho quantificáveis para a medição da qualidade, tornando a educação uniforme: "A homogeneização aparente das escolas, patente nos relatórios de avaliação externa, indicia a construção social de uma imagem das escolas fortemente dependente das medidas de política e das opções administrativas da sua gestão e organização." (Veloso, Abrantes & Craveiro, 2011: 175).

Perante esta realidade, torna-se pertinente a partilha nacional e internacional de investigação sobre a AEE, já que "what counts as evidence and objectivity, and what constitutes the practicality of research in teacher education, is now a heterogeneous and often contested terrain." (Saari, Salmela & Vilkkilä, 2014: 194).

Referências

Anderson-Levitt, K. (2009). National Culture and Teaching Culture. *Anthropology & Education Quarterly, 18*(1), 33–38.

Ball, S. (1997). *Education reform. A critical and Post-structural Approach.* Oxford: Oxford Open University Press.

Ball, S. (2012). *Global Education Inc. New policy networks and the neoliberalism imaginary*. Nova Iorque: Routledge.

Barzanò, G. (2009). *Culturas de liderança e lógicas de responsabilização*. Gaia: Fundação Manuel Leão.

Breault, D. (2010). Accountability. In C. Kridel (Ed.), *Encyclopedia of Curriculum Studies* (pp. 3-5). London: Sage, Vol. 1.

Carpenter, D. & Young (2014). The influence of values and policy vocabularies on understandings of leadership effectiveness. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 27(9), 1110-1133.

Clímaco, M. (2009). A avaliação das escolas – Experiência e Institucionalização. In A., Moreira (Org.), *Autonomia das Escolas* (pp. 191-212). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CNE (2010). *Parecer sobre Avaliação Externa das Escolas (2007-2009).* Lisboa: CNE.

CNE (2012). *Avaliação Externa das Escolas 2010-2011 – Relatório.* Lisboa: CNE.

Esteves, M. (2006). Análise de Conteúdo. In J. Lima & J. Pacheco (Org.), *Fazer investigação. Contributos para a elaboração de dissertações e teses* (pp. 105 – 126). Porto: Porto Editora.

European Commission/EACEA/Eurydice (2015). *Assuring Quality in Education: Policies and Approaches to School Evaluation in Europe*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Grek, S., Lawn, M., Ozga, J., & Segerholm, C. (2013). Governing by Inspection? European Inspectorates and the creation of a European Education Policy Space. *Comparative Education*, *49*(4), 486-502.

Habermas, J. (2002). *A inclusão do outro. Estudos de teoria política.* São Paulo: Edições Loyola.

IGE (2001). *Plano de atividades. Instrumentos de gestão*. Lisboa: IGE.

IGEC (2012). *Quadro de referência para a avaliação das escolas*. Lisboa: IGEC.

OECD (2012). *Education at a Glance 2012: Highlights.* Paris: OECD. http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2012-en (Acessível em 2 de fevereiro de 2014).

OECD (2013). *Synergies for Better Learning: An international perspective on evaluation and assessment.* Paris: OECD. http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en (Acessível em 2 de fevereiro de 2014).

Pacheco, J. (2015, julho). A importância da avaliação para a inovação e um ensino de qualidade. Apresentação realizada nas *II Jornadas Pedagógicas do Agrupamento de Escolas de Benfica*, Lisboa.

Pacheco, J. (Org.) (2014). *Avaliação Externa de Escolas: Quadro Teórico/Conceptual*. Porto: Porto Editora.

Pinar, W. (2013). *Curriculum Studies in the United States.* Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Rodrigues, E., Queirós, H., Sousa, J., & Costa, N. (2014). Avaliação Externa de Escolas: do referencial aos estudos empírcos. In J. Pacheco (Org.), *Avaliação Externa de Escolas: Quadro Teórico/Conceptual* (pp. 91-118). Porto: Porto Editora.

Saari, A., Salmela, S., & Vilkkilä, J. (2014). Governing Autonomy. In W. Pinar (Ed.), *International Handbook of Curriculum Research* (pp.183-200). Nova Iorque: Taylor & Francis.

Sobrinho, J. (2003). *Avaliação. Políticas educacionais e reformas da educação superior.* São Paulo: Cortez Editora.

Steiner-Khamsi, G. (2012). Understanding policy borrowing and lending. Building comparative policy studies. In G. Steiner-Khamsi & F. Waldow (Eds.), *World yearbook of education 2012. Policy borrowing and lending in education* (pp. 5-17). London: Routledge.

Taubman, P. (2009). *Teaching by numbers. Deconstructing the discourse of standards and accountability in education.* London: Routledge.

Teodoro, A. (2010). *Educação, Globalização e Neoliberalismo. Os novos modos de regulação transnacional das políticas de educação.* Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

Tuckman, B. (1994). *Manual de Investigação em Educação.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Veloso, L., Abrantes, P., & Craveiro, D. (2013). A avaliação externa de escolas como processo social. In L. Veloso (Org.), *Escolas e avaliação externa. Um enfoque nas estruturas organizacionais* (pp. 161-178). Lisboa: Editora Mundos Sociais.

A formação de professores no contexto das mudanças do ensino superior: uma perspectiva comparada entre Portugal e o Brasil

Maria Rejane Lima Brandim
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC/Universidade do Minho/Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –CAPES
rejanebrandim@hotmail.com

Marina Graziela Feldmann
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC
feldmnn@uol.com.br

Resumo - O presente trabalho discute a formação dos professores no contexto das mudanças na Educação Superior no Brasil e em Portugal em desenvolvimento desde a década de 1990 tendo como foco, no caso brasileiro, a Reforma do Estado e da Universidade Brasileira e a política de implantação do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais- REUNI e no caso português, a implantação do Processo de Bolonha e a europeização do ensino superior. O objetivo geral do estudo é o de caracterizar e analisar a formação de professores em Portugal e as mudanças que atualmente estão em curso neste domínio, a fim de que possamos aprofundar a compreensão dessa realidade, o que nos ajudará sobremaneira na análise da realidade educacional brasileira. Consideramos a proposta de um estudo comparativo dessas diferentes realidades para descobrirmos convergências e/ou divergências nos modelos de organização da formação de professores brasileiro e português. Os procedimentos escolhidos para a coleta de dados, se constituem na análise documental, na realização de entrevistas a especialistas de referência no campo da formação de professores em Portugal e na observação direta da realidade pesquisada. Nosso referencial teórico baseia-se principalmente em Afonso (2001, 2009 e 2013), Antunes (2005,2007, 2008), Nóvoa (2008), Roldão (2008), Canário (2008), Silva Júnior (2002), Pereira e Almeida (2011), Stoer (2008), Dale (2004). Consideramos até o momento que as mudanças ensejadas quer pela reforma da universidade brasileira, quer pela implementação do Processo de Bolonha encontram-se profundamente marcados por uma regulação supranacional da educação e que a formação de professores encontra reflexo neste contexto, ganhando novos contornos e novas perspectivas que apontam para a necessidade de uma analise mais aprofundada, ora em curso.
Palavras-chave: Formação de Professores; REUNI, Processo de Bolonha.

A Reforma do Ensino Superior, o REUNI e a Formação de Professores no Brasil

No Brasil, as determinações legais da Lei de Diretrizes e Bases (LDB 9394/96) expõem os enormes desafios educacionais que a sociedade brasileira ainda enfrenta quase duas décadas depois de sua aprovação, principalmente no que diz respeito às políticas públicas educacionais. Dentre esses desafios, destacamos que a questão do magistério continua como preponderante, ensejando ações para a formação do profissional docente. A LDB determinou um prazo de dez anos para a formação de todos os docentes da educação básica em nível superior colocando para o sistema educacional uma tarefa sem precedentes (BRASIL, 1999). Dessa forma programas e ações políticas foram ensejados para atingir a esta determinação.

A Reforma do Ensino Superior no Brasil é parte integrante das reformas implantadas na área educacional a partir dos anos 1990 quando da organização da Reforma do Estado brasileiro, profundamente marcada pela ofensiva ideológica do neoliberalismo. Nesta perspectiva, a política para o ensino superior ensejada, teve um caráter fortemente marcado pelo desmantelamento do sistema federal de ensino superior com vistas a racionalização técnica e a mercantilização com marcas claras de incentivo ao produtivismo acadêmico. Cunha (2003:39) chama a atenção para a real intenção da política educacional para o ensino superior que passa a ser estabelecida a partir desse momento:

> A política para o ensino superior deveria promover uma "revolução administrativa": o objetivo seria a administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando a generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma "efetiva autonomia", mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho. Nessa avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados. A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deveriam se refletir em aumentos salariais de professores e de funcionários.

Em virtude dessa submissão política e econômica, a reforma da educação superior se constitui como uma intervenção consentida realizada pelas autoridades educacionais. Sobre a politica para o ensino superior no governo Fernando Henrique Cardoso, Carvalho (2004:16) destaca:

> É possível concluir que a reforma do ensino superior (…) é permeável às políticas macroeconômicas no que tange à reestruturação da produção e à reforma do Estado. Neste sentido, a política educacional tem ficado a reboque das decisões econômicas nos moldes dos diagnósticos e recomendações dos organismos financeiros transnacionais.

Após a eleição para o primeiro mandato Presidencial de Lula da Silva em 2003, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que tinha como função analisar a situação da educação superior brasileira para apresentar um plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O relatório final do GTI reconhece a situação de crise da educação superior no Brasil, com destaque para as universidades federais e propunha um plano de ações a ser implantado, dividido em quatro etapas: a) ações emergenciais; b) autonomia universitária; c) complementação de recursos (financiamento) e d) a implementação da Reforma Universitária.

Para implementar uma Reforma Universitária, o GTI recomenda considerar o contexto político econômico em que se encontrava o estado brasileiro:

> Todos os passos da reforma universitária brasileira serão realizados em diálogo com a comunidade acadêmica e em estreito comprometimento com o futuro da Nação. Enquanto isso não ocorre, porém, são necessários passos urgentes, para que, enquanto são oferecidos recursos para sair da crise emergencial, se enfrentam os seguintes desafios: a drástica mudança dos horizontes profissionais, com a emergência de novos campos de atividade e o sucateamento de antigas profissões: as necessidades de pessoal de nível superior que enfrenta o País, e a velocidade e a multiplicidade de mecanismos que envolvem a produção e

> a disseminação do saber, impondo às sociedades contemporâneas o imperativo de uma adaptação tecnológica sem par. (Brasil, 2003:03)

Entre os anos de 2003 e 2007 passou a ser institucionalizada a reforma do ensino superior, que ganha corpo com a adoção de um conjunto de medidas, dentre elas, o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído oficialmente em 2007 pelo Decreto-Lei de nº 6.096, de 24 de abril de 2007, sendo parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para o período 2001-2010. A proposta do governo federal era o de, com o Reuni, retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades promovessem não só a expansão física, mas também a acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. O Reuni constitui uma das três etapas de reorganização do ensino superior brasileiro, que ocorre da seguinte forma: a) Expansão para o interior (2003/2006), com a criação de dez universidades federais em todas as regiões e ampliação da oferta de vagas em instituições de ensino superior públicas já existentes; (b) Expansão com Reestruturação (2007/2012), por meio do REUNI que, de caráter voluntário, alcançou a adesão das 54 instituições de ensino superior existentes até 2007; (c) Expansão com ênfase nas interfaces internacionais (2008), prevendo a criação de universidades federais em regiões territoriais estratégicas para fim de cooperação internacional, sob liderança brasileira. (Velloso, 2012: 430).

A adesão das instituições federais ao Reuni, de caráter voluntário, envolveu a destinação de verba federal extra às universidades públicas mediante termo de compromisso de expansão, principalmente para aquelas que se comprometeram com a ampliação de vagas e na criação de cursos noturnos. Nesse cenário, as licenciaturas[1] aparecem como uma opção mais viável para as Instituições Federais, que aderiram ao Reuni, cumprirem suas metas de aumento de cursos e de vagas. Para Velloso (2012: 431), as licenciaturas em virtude do baixo investimento demandado quanto a laboratórios, equipamentos e acervo bibliográfico colocaram-se como opção economicamente interessante para as universidades.

Dessa forma, o número de matrículas em cursos de licenciaturas teve um crescimento expressivo, em Instituições que atenderam ao processo de interiorização de suas dependências. Na rede federal de ensino superior a taxa média de crescimento anual foi de 8,4%, registrando um aumento no número de ingressantes superior a 124% entre 2002 e 2012 (BRASIL, 2013a). No período entre 2011 e 2012, o INEP, registrou um crescimento de quase 20% nas matrículas nos cursos de formação de professores.

Contudo estes números não são suficientes para atender a demanda por professores existente principalmente nas regiões norte e nordeste do País. Na Região Nordeste, no ano de 2002, apenas 48% dos professores atuantes nas séries finais do Ensino Fundamental tinha formação em cursos de nivel superior. Outro fator a ser considerado diz respeito ao alto índice de professores desta região, sem formação especifica para lecionar as disciplinas que ministravam nas escolas, principalemnte da rede píblica de educação básica. Segundo dados do INEP, em 2013 o número

[1] O Ensino Superior brasileiro conta com cursos estruturados em duas categorias, os Bacharelados e as Licenciaturas. As Licenciaturas são por excelência os cursos destinados à formação de professores.

de professores nas séries finais do ensino fundamental e do ensino médio sem formação na sua área era de 82,4% e de 66%, respectivamente (BRASIL, 2013b).

Outro ponto a ser considerado diz respeito a qualidade na formação de professores estabelecida nos cursos criados quando da implantação do Reuni. Para Velloso (2012: 432) as licenciaturas sofrem o impacto negativo de uma expansão aligeirada e sem um cuidadoso planejamento uma vez que a ampliação de sua oferta gerou a concretização precária de projetos pedagógicos que, quer seja pela exigência de implantação em tempo exíguo, quer seja pela falta de investimentos em infraestrutura adequada, apresentam propostas de formação sem uma desejável qualidade, principalmente desarticulados com os cenários da prática profissional docente. Neste panorama, o Reuni, tem contribuído para uma ampliação da precarização da formação de professores no Brasil, aprofundando as condições perversas que historicamente vêm degradando e desvalorizando a educação e a profissão docente e que se mantêm em nosso país, em níveis bastante elevados. (Freitas, 2007: 1204).

O Processo de Bolonha e a Formação de Professores em Portugal

O argumento da mudança urgente e essencial com vista a promover a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior e melhorar os sistemas de apoio aos estudantes, também referendam a implementação do Processo de Bolonha em Portugal.

O Processo de Bolonha caracteriza-se por ser um processo de cooperação internacional no âmbito do ensino superior que envolve atualmente 47 países do continente europeu, que teve início em 1999 com a assinatura da Declaração de Bolonha por parte de 29 ministros da educação europeus com vistas a implantar o Espaço Europeu de Ensino Superior. Este espaço, segundo Iacobucci (2012:14) materializa-se através de:

> (...) precisas reformas, harmonizadas ao nível europeu: adopção de qualificações facilmente legíveis e comparáveis e de uma estrutura de ensino superior em dois ciclos (estudos graduados e estudos pós-graduados); a introdução de um sistema de créditos; a promoção da mobilidade; da cooperação europeia em matéria da garantia da qualidade de ensino e da dimensão europeia do mesmo.

Estas reformas se concretizam ao longo da primeira década do milênio a medida que os países da União Europeia envolvidos no processo, implementam suas reformas e políticas relativas ao ensino superior. Antunes (2005) chama a atenção para o fato destas reformas refletirem os processos de globalização e mais especificamente, o processo de europeização das políticas educativas. Contudo, concordamos com Afonso (2001, p. 22) que afirma:

> Assim, se, por um lado, as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controlo social e como formas de legitimação da acção do Estado e dos interesses das classes dominantes, por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, económicos e culturais, tendo, neste caso, repercussões importantes (embora, por vezes, conjunturais) na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis às lógicas da exploração e da acumulação capitalistas.

A consolidação da reforma do ensino português toma força como já apontava Stoer (2008: 236-

237) com a ideia de uma sociedade de aprendizagem, da «Europa do conhecimento» para além de uma simples banalidade jornalística. O autor chama ainda a atenção para a criação da identidade universitária que a reforma constitui:

> Neste sentido, a universidade e a construção europeia interagem uma com a outra, a primeira, servindo como o local de acção social, a última, como o cenário. Assim, a universidade na Europa do conhecimento é simultaneamente um produtor sistemático de conhecimento, uma celebração da diversidade cultural e de conhecimentos, uma presença em todo o mundo na rede do capitalismo informacional e um dos lugares de encontro e de cruzamento das diferenças e de negociação entre elas, em que todos os actores constituem diferenças, nós próprios incluídos.

Diante desta realidade Leite e Magalhães (2009, p. 10) apontam para uma preocupação pertinente com a qualidade da formação profissional instituída pela expansão:

> A expansão do sistema e do número de instituições, se, por um lado, veio possibilitar o acesso a um maior e mais amplo leque da população ao ensino superior, não deixou de levantar, por outro lado, para além das preocupações com a racionalidade e equilíbrio da rede de instituições do sistema e com a relevância e distribuição nacional dos cursos oferecidos, preocupações com a qualidade da educação superior providenciada.

Para Ponte (2004:03) o Processo de Bolonha determina uma nova estruturação dos cursos, notadamente nos de formação de professores e configurou-se como uma oportunidade para estabelecer um sistema coerente de formação para todas as áreas disciplinares, terminando com o sistema manifestamente precário da chamada profissionalização em serviço. Contudo o autor chama a atenção para o perigo de diminuir a duração da formação incial do professor, uma vez que é mais que evidente a necessidade do professor possuir um conjunto alargado de competências para a docência bem como capacidades e atitudes de análise crítica, inovação e investigação pedagógica:

> Uma formação educacional aprofundada, contemplando aspectos de natureza teórica e prática, geral e específica, afigura-se igualmente necessária para situar o professor no seu campo de trabalho, dotá-lo da capacidade de usar os instrumentos fundamentais da sua actividade e iniciá-lo nos modos específicos de lidar com os problemas educativos. Não podendo haver a pretensão de que, ao concluir a sua formação inicial, o jovem professor esteja preparado para lidar com todos os problemas com que se irá defrontar ao longo da sua carreira, é legítimo esperar que ele conheça os elementos fundamentais do seu campo de trabalho, de modo a poder encetar, com a necessária confiança, o seu percurso profissional. (Ponte, 2004:12).

Uma discussão sobre a importância da formação de professores para o projeto político europeu, aparece neste contexto a partir de documentos legais, que vão consolidando a política educativa preconizada no Processo de Bolonha. Embora reconhecendo a importância dos docentes enquanto mediadores entre um mundo em rápida transformação e os estudantes que se preparam para nele entrar, conforme o Relatório da Comissão da Comunidade Europeia (2007:02), tal importância não encontra efeitos na prática adotada por Portugal quando do ajuste de seus cursos aos compromissos de Bolonha, conforme destacam Mouraz, Leite & Fernandes (2012:189):

> Em Portugal, a adaptação dos cursos de formação de professores do ensino básico aos

> compromissos de Bolonha (decreto- lei nº 74/2006) traduziu- se, em alguns casos, num retrocesso ao modelo bietápico e noutros constatou- se que, a opção por formações generalistas e a crescente dificuldade de condições para realizar estágios em contextos de exercício da docência, tem prejudicado a relação entre a teoria e a prática.

Concordamos com Antunes (2007:455) que ao apronfundar tal discussão, aponta a dificuldade de equacionar a alegada necessidade de mudanças na formação de professores face as pressões da nova ordem politica mundial e a realidade portuguesa:

> A educação e os professores encontram-se, então, sob o fogo de conferir ao conhecimento e à aprendizagem a centralidade identitária, biográfica e institucional supostamente requerida pela economia do conhecimento e a sociedade da modernização reflexiva; a transição agudiza-se também pela reorganização do regime de acumulação, ainda hostil ao investimento de recursos em direitos e benefícios sociais. Esta agenda emergente de pressões e processos globais condensa-se em tendências e projectos que alguns autores interpretam como vectores, nem sempre consonantes, de um novo modelo educativo de ambição mundial. No que mais estritamente aos professores e à sua formação (inicial) respeita, a pluralidade de propostas e abordagens é ainda um traço estruturante dos debates e iniciativas; entre os projectos democrático-profissionalizante e competitivo-tecnológico de massas, a divergência é tão real quanto a discrepância da capacidade de infuência entre as entidades e interesses que os sustentam.

Entendemos que a formação de professores encontra forte reflexo neste contexto e ganha novos contornos e novas perspectivas, os quais, em discussões futuras, pretendemos aprofundar.

Considerações em construção

Até o momento consideramos que as reformas ensejadas no Ensino Superior a partir dos anos 90 são parte integrante das reformas do estado e se inserem na lógica da mercantilização e dos negócios de grande retorno lucrativo, como parte de um processo mais abrangente, que transcende a simples vontade política do dirigente que governa a máquina estatal e que se encontra sob o controle direto dos países centrais.

As mudanças no ensino superior implantadas no Brasil, via Reuni e em Portugal, via Processo de Bolonha, são influenciadas por uma agenda educativa que coloca o conhecimento e a aprendizagem no centro das transições de transformações em perspectiva (Antunes, 2007:454). Sendo assim, os professores e sua formação aparecem como figuras centrais na consecução do projeto sócio-político, tendo a educação a missão de efetuar uma mudança radical em estados marcados pela desigualdade e pela exclusão próprias do capitalismo.

Contudo, identificamos que a formação de professores em Portugal e no Brasil encontra-se em uma encruzilhada. Se por um lado a atuação dos professores é reconhecida como prioritária na implantação de uma sociedade do conhecimento com respaldo competitivo, por outro lado a sua formação sofre o impacto da agenda económica neoliberal que privilegia a redução da despesa pública.

Referências

Afonso, A. J. (2001). Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação e Sociedade*, 22(75),15-32. http://www.cedes.unicamp.br (Acessível em 10 de abril de 2014).

Afonso, A. J. (2009). *Avaliação Educacional regulação e emancipação: para uma sociologia das politicas educativas contemporâneas.* São Paulo: Cortez.

Afonso, A. J. (2013). Politicas educacionais, ideologias dominantes e profissionalidade docente: um olhar a partir das realidades portuguesas. Em A. M. Favacho, J. A. Pacheco, & S. R. Sales, *Curriculo, conhecimento e avaliação: divergencias e tensões* (pp. 255-270). Curitiba: CRV.

ANDES. (2004). *A contra-reforma da Educação Superior: uma analise do Andes-SN das principais iniciativas do Governo Lula da Silva.* Brasilia.

Antunes, F. (2005). Globalização e europeização das politicas educativas. *Sociologia, problemas e práticas*, 125-143.

Antunes, F. (2007). A nova ordem educativa mundial e a União Europeia: a formação de professores dos principios comuns ao angulo português. *Revista Perspectiva*, 25(2), 425-468. http://www.perspectiva.ufsc.br. (Acessível em 28 de maio de 2015).

Antunes, F. (2008). *A nova ordem educacional: Espaço Europeu de Educação e aprendizagem ao longo da vida.* Coimbra: Almedina.

Brasil. (1999). *Ceará: experiencias na formação de professsores.* Brasilia.

Brasil. (2013). *Censo da Educação Básica.* Brasilia: INEP. http://portal.inep.gov.br (Acessivel em 20 de maio de 2014)

Brasil. (2013). *Censo da Educação Superior.* Brasilia: INEP. http://portal.inep.gov.br (Acessivel em 20 de maio de 2014).

Brasil. (2014). *Expansão da Educação Superior e Tecnológica Profissional*. http://reuni.mec.gov.br (Acessível em 20 de agosto de 2014).

Carvalho, C. H. A. de. (2004). Agenda neoliberal e a política pública para o ensino superior nos anos 90. Rio de Janeiro. www.anped11.uerj.br. (Acessível em 20 de junho de 2015)

Canário, R. (2008). Formação e desenvolvimento profissional dos professores. Em d*esenvolvimento profissional de professores para a qualidade e para a equidade da aprendizagem ao longo da vida* (pp. 133-148). Lisboa: Ministerio da Educação.

Ceia, C. (2010). *O professor na Caverna de Platão: as recentes politicas para a formação de professores em Portugal e o futuro da profissão.* Caleidoscópio.

Cunha, L. A. (2003). O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade*. 24 (82). 37-61 Campinas. http://www.cedes.unicamp.br. (Acessível em 15 de junho de 2015).

Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação e Sociedade*, 25(87), 423-460. http://www.cedes.unicamp.br (Acessível em 15 de maio de 2015).

Dourado, L. F. (2002). Reforma do Estado e as Politicas para a Educação Superior no Brasil no anos 90. *Educação e Sociedade, 23*, pp. 234-252. http://www.cedes.unicamp.br (Acessível em 15 de junho de 2013)

Européias, C. d. (2007). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. *Melhorar a Qualidade da Formação académica e profissional dos Docentes*. Bruxelas, Suiça. http://www.europarl.europa.eu .(Acessível em 27 de junho de 2015).

Flores, M. A., & Simão, A. M. (2009). *Aprendizagem e desenvolvimento profissional de Professores: contextos e perspectiva.* Ramada: Edições Pedago.

Freitas, H. C. (2007). A (nova) politica de formação de professores: a prioridade postergada. *Educação e Sociedade*, 28(100), 1203-1230. www.cedes.unicamp.br (Acessível em 25 de junho de 2015).

Garcia, C. M. (1999). *Formação de Professores para uma mudança educativa.* Porto: Porto Editora.

Gentili, P. (2001). *Universidades na Penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária.* São Paulo: Cortez.

Iacobucci, G. (2012). O Processo de Bolonha: um modelo europeu de reforma do ensino superior? O impacto nas outras regiões do mundo (o caso da America Latina e do Brasil). *Dissertação de Mestrado*, 140 p. Coimbra, Portugal.

Leite, C. (2005). *Mudanças Curriculares em Portugal.* Porto: Porto Editora.

Leite, C. (2009). Ser professor nos dias de hoje... Formar professores num mundo em mudança. *Revista do Centro de Educação, 2*, 251-263. www.redalyc.org (Acessível em 27 de maio de 2015)

Leite, C., & Magalhães, A. M. (2009). Politicas e desenvolvimento curricular no ensino superior. *Educação, sociedade e culturas*, pp. 09-11.

Lima, L. C., & Afonso, A. J. (2002). *Reformas da Educaçao Publica: Democratização, Modernização, Neoliberalismo.* Porto: Edições Afrontamento.

Lima, L. C., Azevedo, M. L., & Catani, A. M. (2008). O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobra a Universidade Nova. *Avaliação, 13*, 7-36. http://www.scielo.br. (Acessivel em 20 de maio de 2015).

Mancebo, D. (2004). Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. *Revista Educação e Sociedade*, 25(88), 845-866. www.cedes.unicamp.br (Acessível em 27 de abril de 2013).

Mouraz, A., Leite, C. & Fernandes, P. (2012) A Formação Inicial de Professores em Portugal Decorrente do Processo de Bolonha: Uma Análise a Partir do "Olhar" de Professores e de Estudantes. *Revista Portuguesa de Pedagogia,* 46 (2), 189-209. http://iduc.uc.pt. (Acessível em 14 de julho de 2015).

Nóvoa, A. (2008). Percursos profissionais e aprendizagem ao longo da vida. *IN Desenvolvimento Profissional de Professores para a Qualidade e para a Equidade da Aprendizagem ao longo da Vida* (pp. 21-28). Lisboa: Ministério da Educação.

Pacheco, J. A. (1995). *Formação de Professores: teoria e praxis.* Braga: Instituto de Educação.

Pereira, E. M., & Almeida, M. d. (2011). *Reforma universitária e a construção do Espaço Europeu de Educação Superior.* Campinas: Mercado das Letras.

Ponte, J. P. (2004). *A Formação de Professores e o Processo de Bolonha .* Lisboa.

Roldão, M. d. (2008). Formação de professores baseada na investigação e na prática reflexiva. *IN Desenvolvimento Profissional de Professores para a Qualidade e para a Equidade da Aprendizagem ao longo da Vida* (pp. 40-50). Lisboa: Ministério da Educação.

Roldão, M. d., & Marques, R. (2000). *Inovação, Curriculo e Formação.* Porto: Porto Editora.

Santos, B. d. (2013). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.* Coimbra: Almedina.

Secretariat, B. B. (2009). *Bologna beyond 2020: Report on the development of the European Higher Education Area.* Leuven. http://www.ehea.info (Acessível em 19 de maio de 2015).

Sguissardi, W. (2008). Modelo de expansão da educação superior no Brasil: o predominio privado/mercantil e os desafios para a regulação e formação universitária. *Revista Educação e Sociedade, 29*, 991-1022. www.cedes.unicamp.br (Acessível em 27 de maio de 2015).

Sguissardi, W., & Amaral, N. C. (2000). O Banco Mundial revisa posições: quem há de pagar a conta? *Revista Perspectiva, 18*, 65-76. https://periodicos.ufsc.br. (Acessível em 27 de maio de 2015).

Silva Junior, J. dos R. (2002). *A reforma do estado e da educação no Brasil de FHC.* São Paulo: Xamã.

Sobrinho, J. D. (2005). Educação superior, globalização e democratização. Qual caminho? *Revista Brasileira de Educação*, 28, 164-173. http://www.scielo.br (Acessível em 27 de maio de 2015)

Stoer, S. (2008). Novas formas de cidadania, a construção européia e a reconfiguração da universidade. *Educação, sociedade e culturas*, 26, 219-238. http://www.fpce.up.pt. (Acessível em 15 de abril de 2014)

Velloso, R. V. (2012). Desafios para a formação de professores nas universidades públicas. *Revista Eletrônica de Educação, 06*, 427-439. www.reveduc.ufscar.br. (Acessível em 24 de junho de 2015).

Políticas Educacionais de Ampliação da Jornada Escolar: uma perspectiva comparada Brasil e Portugal

Marília Beatriz Ferreira Abdulmassih
Doutoranda em Educação- Currículo –PUC/SP- Brasil-CNPQ
mariliaabdulmassih@yahoo.com.br

Antonio Chizzotti
Programa de pós graduação em Educação – Currículo PUC/SP- Brasil
anchizo@uol.com.br

Resumo - Esta pesquisa é resultado do trabalho desenvolvido durante o período de estágio científico avançado na Universidade do Minho, em decorrência do programa de Doutorado sanduíche no exterior e busca identificar, caracterizar e comparar as políticas de ampliação da jornada escolar, através do Programa Mais Educação no Brasil e o Programa Escola a Tempo Inteiro, em Portugal. Tais programas se inserem no contexto das políticas públicas globais de educação, orientadas pelas diretrizes gerais dos organismos internacionais como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e o Banco Mundial, entendidas como mecanismos para melhorar a "qualidade" da educação escolar, aferidas em avaliações de larga escala. Realiza-se uma análise comparativa com base na revisão bibliográfica e documental dos dois países. A abordagem qualitativa é sustentada pelos estudos de Ludke e André (1986), Bogdan e Biklen (1994), Chizzotti (2008, 2011), e a análise comparada nas investigações de Nóvoa (1998), Popkewitz (1997), Pereyra (1990). A pesquisa evidencia que, a ampliação da jornada escolar, permiti à escola enquanto espaço social de apropriação, elaboração e reelaboração de conhecimento, incorporar em seu currículo atividades para o desenvolvimento de competências cognitivas e atitudinais necessárias para uma formação cidadã integral. Ressalvando as dificuldades e os avanços de algumas experiências exitosas nos dois países, Portugal está a frente do Brasil acerca das propostas governamentais que sinalizam a ampliação do tempo escolar, na escola de educação básica.

Palavras- chave: Educação comparada. Politicas de ampliação da jornada escolar. Mais Educação. Escola a Tempo Inteiro

Para se criar alternativas pedagógicas adequadas e buscar condições de transformação, entram novamente em cena no debate educacional as propostas de ampliação da jornada escolar, de educação integral, de escola de tempo integral, entre outros termos.

Discutir a educação integral hoje é ser contemporâneo ao debate que busca o desafio, ao entendimento das possíveis transformações na educação e na instituição escolar e, com certeza,

das dificuldades que o ato de enfrentar o embate acarreta. Esta pesquisa é resultado do trabalho desenvolvido durante o período de estágio científico avançado na Universidade do Minho, em decorrência do programa de Doutorado sanduíche no exterior e busca identificar, caracterizar e comparar as políticas de ampliação da jornada escolar, através do Programa Mais Educação no Brasil e o Programa Escola a Tempo Inteiro, em Portugal.

Para o desenvolvimento dessa pesquisa, realizou-se uma análise comparativa com base na revisão bibliográfica e documental dos dois países.

A abordagem qualitativa é sustentada pelos estudos de Ludke e André (1986), Bogdan e Biklen (1994), Chizzotti (2008, 2011), e a análise comparada nas investigações de Nóvoa (1998), Popkewitz (1997), Pereyra (1990).

Nos anos 2000, a temática da educação integral destaca-se novamente na legislação educacional, intensifica-se com o Programa Mais Educação e é fortalecida com o novo Plano Nacional de Educação na sua Meta 6, que prevê a ampliação da jornada escolar por meio do oferecimento de educação em tempo integral em no mínimo 50% das escolas públicas, numa tentativa de atender pelo menos 25% dos alunos da educação básica.

Especificamente em Portugal, país que tive a oportunidade de conhecer pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, pode-se destacar o Programa Escola a Tempo Inteiro, que surge nos anos 2000 e visa à ocupação plena do tempo e à criação de oportunidades iguais para todos quando prevê a ampliação da jornada escolar através das atividades de enriquecimento curricular.

Esses debates surgem em decorrência dos resultados das avaliações externas e definem-se também como a base para a classificação do que seja uma escola de qualidade.

A análise da qualidade da educação e do ensino, a partir de programas governamentais de avaliação de desempenho, também é discutida mundialmente e, com base em resultados obtidos, ganham força cada vez mais os programas de ampliação da jornada escolar, como fator relevante para a melhora da qualidade do ensino.

Com a implantação de várias ações do poder público, e também da sociedade, surgem novas concepções de educação que conduzem a um novo conceito de educar e de vários aspectos do contexto escolar, seja na concepção do papel da escola, no espaço escolar, no tempo, na gestão, na organização curricular e pedagógica, seja na avaliação e no novo perfil do educador.

Assim, tendo como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, o governo federal do Brasil, passou a destinar recursos para os municípios em que o desempenho estivesse abaixo do esperado; por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, foi feita a seleção dos municípios que seriam beneficiados, mas antes teriam que aderir ao termo de adesão e cooperação, pois essa seria a condição para a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, na atualidade, é um dos mecanismos que impulsionaram a matrícula na educação básica, ao atribuir um acréscimo de 25% às escolas que aumentassem sua jornada para um período de no mínimo sete horas diárias.

Assim surge o Programa Mais Educação, inspirado em modelos anteriores, instituído pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 e pelo Decreto n.º 7.083, de 27 de janeiro de 2010, integrando as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, como uma estratégia do governo para induzir a ampliação da jornada escolar na perspectiva de uma educação integral.

A busca pela escola pública de qualidade e a melhora do desempenho dos alunos em avaliações externas propostas pelo governo, por meio do Ideb, paira duradouramente sobre a escola.

A melhora da proficiência no índice do Ideb, formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino, e pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), um projeto comparativo de avaliação, desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destinado à avaliação de estudantes de 15 anos de idade, fase em que, na maioria dos países, os jovens estão terminando a escolaridade mínima obrigatória, vêm sendo estabelecidos como meta prioritária para as políticas públicas educacionais e propostas curriculares do Brasil e de Portugal. Em grande parte dos sistemas educacionais, o resultado dessas avaliações vem sendo estabelecidas como meta prioritária para as políticas públicas educacionais e propostas curriculares do Brasil e de Portugal, e em grande parte dos sistemas de educação.

Diante disso, a educação está na pauta de diversos segmentos da sociedade, e a escola torna-se o centro de todo o processo e provoca hoje uma redefinição de papéis, dos objetivos e das práticas, de todos os atores que nela interagem.

A questão da melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem dos alunos analisados a partir de programas governamentais de avaliação de desempenho vem sendo discutida em âmbito mundial.

> As funções da avaliação têm que ser por isso, compreendidas no contexto das mudanças educacionais e das mudanças econômicas e políticas mais amplas. Aliás, a avaliação é ela própria uma atividade política como se constata, por exemplo, quando se estuda e pratica a investigação avaliativa, nomeadamente pela análise sociológica de programas educacionais e de políticas públicas (AFONSO, 1998, p. 32).

O discurso referente à qualidade da educação pública assume como base, também na atualidade, os resultados das avaliações externas.

> Nessa modalidade de avaliação, os resultados quantificáveis (por exemplo, os que se referem ao domínio cognitivo e instrumental) tornam-se mais importantes do que os que se referem a outros domínios ou outras aprendizagem (AFONSO, 1998, p. 53).

Caminha-se cada vez mais para uma estandardização dos resultados, em detrimento aos processos, e é necessário que os alunos tenham grandes êxitos, não importa os meios.

Assim, destaca-se que a questão da qualidade da educação, objeto constante de análise nas políticas educacionais nas últimas décadas, sendo mensurada somente por índices, acaba profundamente simplificada, já que inúmeros aspectos e fatores relevantes para uma educação de qualidade acabam simplificados, e ficam à margem de tais medições.

A partir dos resultados obtidos nas análises dos programas de avaliação de desempenho, nas análises do fracasso e do insucesso escolar, e na busca de ofertas de oportunidades iguais para todos, ganham força também as políticas de ampliação da jornada escolar como fator relevante à melhoria da qualidade do ensino, e à compensação do currículo hierarquizado e fragmentado.

Para Pires (2009, p. 36), "ganha força normativa a ideia de que uma maior permanência dos alunos num contexto escolar e enquadrados em atividades com a intencionalidade educativa conduz à melhoria dos resultados escolares". Corroborando com Pires (2009), pode-se observar nas propostas atuais dos programas governamentais de ampliação da jornada escolar, são pautados na ideia de que a melhora da qualidade do ensino está relacionada à ampliação do tempo de permanência dos estudantes nas escolas, pois o tempo destinado às atividades educativas hoje é muito curto, principalmente no Brasil, cerca de 4 horas e 30 minutos de atividades.

Os programas voltados à ampliação da jornada escolar para ocupação plena dos tempos escolares e à criação de ofertas de oportunidades iguais para todos, em especial às crianças e adolescentes das camadas populares, têm em vista a intensificação dos debates acerca da educação integral e da jornada ampliada, ou jornada integral, bem como a criação de programas governamentais, em diferentes países.

O desenvolvimento de propostas curriculares em tempo estendido na escola básica insere-se no contexto das políticas públicas globais de educação, orientadas pelas diretrizes gerais dos organismos internacionais como a OCDE e o Banco Mundial, entendidas como mecanismos para melhorar a "qualidade" da educação, aferidas em avaliação de larga escala.

> Inicialmente impulsionada pela emergência de governos neoconservadores e neoliberais, a avaliação tornou-se gradualmente obsessiva e unidirecional, quer pelo facto de continuar a manter a sua presença de forma relativamente indiferente à natureza dos governos que posteriormente lhes sucederam (como orientações ideológicas e partidárias), quer pelo fato de continuar para maximizar as funções de controlo e legitimação (AFONSO, 2003, p. 43).

Educação integral, tempo integral e demais temáticas relacionadas à ampliação da jornada entram em cena novamente e ganham espaço no debate educacional; isso acontece em decorrência de diversas ações das políticas públicas educacionais, mas carregam novas concepções de educação, numa tentativa de ressignificar o espaço e o contexto educacional, por meio da organização curricular, do papel da escola e da sociedade civil, do tempo, do espaço, da avaliação e do financiamento da educação.

Lembrando que termos como tempo integral ou ampliação da jornada escolar e escola de tempo integral não significam necessariamente educação integral, e as ressignificações dos vários aspectos do contexto escolar têm tido sua vitalidade manifestada nas políticas públicas e em vários projetos de organizações não governamentais, instituições privadas e movimentos sociais.

Durante minha estada em Portugal, aproximadamente quatro meses, e pela quantidade de informações e estudo, constatei que, além de suas belezas ímpares e sua hospitalidade, muito

pouco sabemos sobre sua história. Assim, a construção e reconstrução de conceitos se fizeram necessárias.

O estágio científico avançado em Portugal teve como objetivo conhecer algumas dimensões da realidade educacional em algumas escolas portuguesas do 1º ciclo do ensino básico, que corresponde do 1º ao 4º ano, e como surgiu e tem se desenvolvido a experiência da Escola a Tempo Inteiro (ETI), principalmente a experiência das Atividades de Enriquecimento Curricular, as AECs, como são conhecidas, que correspondem às propostas de ampliação da jornada escolar.

A pesquisa em Portugal, além da análise dos documentos do Ministério da Educação, de entrevistas feitas com professores, pais de alunos e pesquisadores, foi realizada também em um agrupamento, composto por cinco escolas que atendem do jardim de infância ao ensino secundário.

Na atualidade, as escolas vêm ampliando sua função, e um dos fatores dessa ampliação é o ajuste às necessidades das famílias, em decorrência, também, da inserção da mulher no mercado de trabalho.

A proposta de ampliação da jornada escolar em Portugal ainda é vista por alguns pesquisadores, como um projeto mal formatado e que precisa de muitos ajustes para dar certo.

Os debates atuais sobre a ampliação do tempo de permanência dos estudantes nas instituições escolares trazem novamente em cena os questionamentos sobre a formação integral desses estudantes e às definições controversas do que seja realmente uma “educação integral”.

As atividades realizadas no contraturno das escolas estão se tornando experiências esvaziadas pedagogicamente e acontecendo com o único intuito de preencher o tempo, tirando as crianças e os jovens das ruas, deixando-os longe das mazelas da sociedade e procurando atender às famílias que não tem onde deixar seus filhos durante suas jornadas de trabalho, como é o caso de Portugal.

Previstas no Programa Mais Educação, essas atividades não fazem parte das propostas de aprendizagem e não estão totalmente contidas nos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas, não incorporam seu currículo e não estão relacionadas com as atividades que são desenvolvidas no turno regular, o mesmo acontece com as Atividades de Enriquecimento Curricular, que mesmo presentes no Projeto Curricular do Agrupamento e no plano Anual de Atividades, também não estão relacionadas em seu currículo formal.

Mesmo assim, os programas Mais Educação e Escola a Tempo Inteiro possibilitaram o desenvolvimento de ações importantes nas escolas pesquisadas, oportunizando essas crianças e jovens, à participação em outras atividades que não as do currículo formal.

As atividades selecionadas a partir dos macrocampos estabelecidas nos planos de atendimento das escolas e na Proposta Curricular do Agrupamento de Escolas pesquisado podem confinar-se a algumas atividades da educação não formal, mas oferecem oportunidades relevantes para alcançar outro patamar de educação escolar.

A escola na concepção de educação integral não executa sozinha todo o programa, mas articula com outros atores sociais na ampliação de tempos, espaços e oportunidades oferecidos aos(as) alunos(as) nela matriculados. Os Programas Mais Educação e Escola a Tempo Inteiro, por

intermédio das Atividades de Enriquecimento Curricular, precisam ser vistos como um laboratório de experiências culturais, sociais e históricas em que a realidade e o conhecimento adquirem novas formas.

No que concerne às propostas de educação integral, o que ocorreu com as experiências de ampliação da jornada escolar, estudadas através dos Programas Mais Educação e Escola a Tempo Inteiro, é que elas não atingiram o patamar dessa proposta de educação, foram apenas experiências de Escola de Tempo Integral, visto que em Portugal, ao contrário do Brasil, todas as escolas do país contemplam as Atividades de Enriquecimento Curricular.

O despreparo das diretoras e coordenadoras para receber o programa Mais Educação e, consequentemente, o despreparo dos monitores para desenvolverem suas atividades, a falta de diálogo entre eles e os professores e o descrédito atribuído a este foram fatores relevantes para que o programa não se efetivasse como previsto nos termos legais e não cumprisse com seu papel, no dia a dia das escolas.

Apesar de estar numa posição não muito favorável, entre os países europeus avaliados pelo Pisa, Portugal está bem à frente do Brasil no que diz respeito às propostas de ampliação da jornada escolar, lembrando que os dois países iniciaram seus programas de ampliação da jornada escolar praticamente juntos, ou seja, Portugal no ano de 2006 e Brasil em meados do ano de 2007.

As atividades de Enriquecimento Curricular são desenvolvidas de maneira organizada, participativa — embora facultativas — com o conhecimento e apoio e aprovação dos pais, e, apesar da frequência, não se observa evasão no decorrer do ano letivo; essas atividades podem contribuir para a melhora no desempenho dos alunos nas avaliações externas e de larga escala, criando também oportunidades para que os alunos frequentem outras atividades.

A pesquisa evidenciou que os programas Mais Educação e Escola a Tempo Inteiro, analisados nos dois países, demonstram também uma perspectiva de política assistencialista e de proteção integral à criança e ao adolescente, incorporando à escola novas funções, além das que lhe são pertinentes. No caso brasileiro, observa-se que mesmo através de atividades diversificadas, tem-se oferecido mais do mesmo em algumas escolas e ainda não se obtêm respostas para a questão de que ampliar o tempo melhora a qualidade da educação, uma vez que essa melhora, indutora na qualidade do ensino e na elevação da proficiência no Ideb, é um dos objetivos principais do Mais Educação, e foi o motivo que levou as escolas pesquisadas a serem inseridas no mesmo.

Ficou evidenciado também pela pesquisa, que o programa Mais Educação não cumpriu o papel que estava previsto nos documentos de sua implantação, nas quatro escolas e no período pesquisado, ou seja, de induzir a educação integral nas escolas inseridas no programa.

No entanto, as realidades investigadas atestam que a ampliação do tempo permite à escola, enquanto espaço social de apropriação, elaboração e reelaboração de conhecimento, incorporar em seu currículo atividades para o desenvolvimento de competências cognitivas e atitudinais necessárias para uma formação cidadã.

As concepções presentes nas experiências pesquisadas configuram-se às de escola de tempo integral, onde os alunos cumprem um currículo formal e obrigatório num turno escolar e retornam em outro para participar de atividades diversificadas e desconectadas com o turno regular, mas as

atividades desenvolvidas nas quatro escolas analisadas, ainda que não atendam todas as expectativas de educação integral, propostas nos documentos do Programa Mais Educação e da Escola a Tempo Inteiro, vêm revelando um esforço significativo na elevação da qualidade da educação para muitos(as) alunos(as).

O programa Mais Educação foi nos últimos tempos o maior investimento do governo federal para impulsionar a educação integral nas escolas públicas do país, mas, nas escolas pesquisadas, esse objetivo não foi cumprido. Em meados do ano de 2014 e início de 2015, várias escolas espalhadas pelo Brasil estão desativando o Mais Educação porque o governo federal cortou o repasse de verbas para continuidade do programa, contrariando muitas propostas voltadas a escola de tempo integral, presentes em diversos discursos nas campanhas políticas.

Ressaltando as dificuldades, os momentos e as experiências bem-sucedidas dos programas nos dois países, pode-se destacar como ponto comum, um contexto geral, é que ambos caminham cada vez mais para a estardartização dos resultados em detrimento aos processos, isso pode ser atribuído à cobrança desencadeada aos países em decorrência das avaliações de larga escala a que são submetidos, influenciados em grande parte pela globalização educacional.

Outro fator interessante que pode ser observado no decorrer dessa pesquisa, é que no Brasil a ampliação da jornada escolar, ao contrário de Portugal, ainda não foi estabelecida enquanto política pública educacional, e as ações estabelecidas para esse fim, se tornam propostas de governo e com a descontinuidade dos mesmos tendem a desaparecer.

Portugal está a frente do Brasil acerca das propostas governamentais que sinalizam a ampliação do tempo escolar, na escola de educação básica.

Referências

AFONSO, A. J.(2003). Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. In ESTEBAN. M.T. (Org.) *Escola, currículo e avaliação*.(pp. 43). São Paulo: Cortez.

_____ (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho.

_____ (2009) *Avaliação Educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez.

CHIZZOTTI, A.(2011). *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*.4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

_____ (2008)*Pesquisa em Ciências humanas e sociais.* 9.ed. São Paulo: Cortez.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S..(1994) Investigação qualitativa em Educação: fundamentos, métodos e técnicas. *In: Investigação qualitativa em educação* (pp.15-80) Portugal: Porto Editora.

LÜDKE, M. e ANDRÉ, M. E. D.(1986). *A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.

NÓVOA, A.(1998). *Histoire et comparaison* (essais sur l'éducation). Lisboa: Educa.

PEREYRA, M. A. (1990). La comparación, una empresa razonada de análisis. Por otros usos de la comparación. In: *Revista de Educación* (Los usos de la comparación en Ciencias Sociales y Educación..24-76.

Pires, C. (2009). O ―programa de generalização das actividades de enriquecimento curricular‖

como instrumento de regulação da política educativa. In H. Ferreira, S. Bergano, G. Santos, C. Lima, & (Org.), *Investigar, Avaliar, Descentralizar - Actas do X Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação* (pp. 1-12). Bragança: Instituto Politécnico de Bragança.

POPKEWITZ, T. S.(1997). *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Tradução: Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas.

UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL: CONGRUÊNCIAS NA CONCEPÇÃO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Mary Ane de Souza
Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD
maryanesouza@live.com

Resumo – O trabalho objetiva analisar a concepção de qualidade presente no sistema de avaliação da educação superior adotado pela União Europeia (UE) e pelo Mercosul quando se explicitam seus processos de construção da qualidade. Esse tema ganha importância para a área educacional a partir do processo de globalização, quando ocorrem mudanças estruturais na forma de interação mundial, e, justifica-se pela relevância e contribuições na área das políticas de educação superior, especialmente considerando o processo de regionalização em curso. No contexto da UE destaca-se o papel do Processo de Bolonha, que configura-se como um espaço europeu de educação superior altamente integrado e competitivo. No âmbito do Mercosul, a preocupação com a garantia de qualidade iniciou com a formação do Setor Educacional do Mercosul (SEM). Especialmente para a educação superior, atualmente, está em vigor o Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação (ARCU SUL), que executa a avaliação e acreditação de cursos universitários. A pesquisa está dividida em duas etapas, a primeira será desenvolvida por meio de uma revisão de literatura especializada sobre a temática, com base na abordagem qualitativa, e a segunda se constitui em análise documental. O referencial teórico adotado baseia-se em Jessop (1998), Dale (2009), Santos (2011), Lima, Azevedo e Catani (2008), Dias Sobrinho (2006), entre outros. Inicialmente, foi possível considerar que a concepção de qualidade nesses contextos é pouco estudada pela literatura, uma vez que o número de trabalhos encontrados é insignificante em relação ao universo estudado, o que explicita a necessidade de novos e mais estudos sobre as concepções de qualidade construídas no âmbito supranacional.Considerando o contexto em que se insere a temática do trabalho, espera-se oferecer contribuições para as políticas públicas que tratam da qualidade da educação superior brasileira.

Palavras-chave: Política educacional. Educação Superior. Avaliação. Processo de Bolonha. Mercosul.

INTRODUÇÃO

A preocupação com a concepção supranacional de qualidade da educação superior passa a ganhar importância a partir dos processos de globalização. Esta, por sua vez, é entendida como um fenômeno multifacetado, com dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais interligadas de maneira complexa (SANTOS, 2011).

Dale (2004) explica que esse processo é considerado algo que não pode ser evitado no sentido da homogeneidade cultural, sendo um conjunto de forças que tornam os Estados Nação em modelos ultrapassados, resultando em uma política mundial. Porém, Ball (2001) indaga-se sobre o desaparecimento da concepção de políticas específicas do Estado Nação nos campos econômico, social e educativo e simultaneamente, a inclusão desses setores em uma concepção única de política voltado para a competitividade econômica.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o Estado Nação perdeu a centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativas. Mas ainda continua atuando como fator político decisivo na instância superior de dominação democrático-burguesa (JESSOP, 1998; DALE 2009; SANTOS, 2011).

Em síntese, entende-se que o composto do desenvolvimento de políticas nacionais é complexo por causa da influência das relações que são construídas com a constituição dos blocos supranacionais, que estabelecem novas dimensões locais (JESSOP, 1998; BALL 2001, 2004; DALE 2009; SANTOS, 2011).

No que se refere à educação, há três décadas esse setor era visto como sendo exclusivamente nacional. Contudo, nos dias atuais a possibilidade de modelos educacionais diversificados entre escalas geográficas torna-se uma realidade veemente, principalmente com a consolidação de blocos econômicos (DALE, 2009).

A constituição da União Europeia (UE) e do Mercosul delineou novos contornos para a educação, especialmente no nível superior, quando passa a ser concebida como estratégia de incremento no processo de competição internacional. Essa relevância à educação pode ser ilustrada com a criação do Processo de Bolonha no contexto da UE e do Setor Educacional no Mercosul. Nesse sentido, não é mais plausível analisar as políticas de âmbito nacional apenas do ponto de vista do Estado Nação, "a educação é um assunto de políticas regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional" (BALL, 2004: p. 1108).

Apresentado o contexto, o problema a ser respondido pode ser compreendido nas seguintes questões: Há similaridades na concepção de qualidade implícitas ao sistema de avaliação adotado pelo Setor Educacional do Mercosul, e o sistema de avaliação adotado pelo Processo de Bolonha? Há implicações desses sistemas para a avaliação da educação superior no Brasil?

Nesse sentido, o trabalho tem como objetivo analisar a concepção de qualidade presente no sistema de avaliação da educação superior adotado pela UE e pelo Mercosul quando se explicitam seus processos de construção da qualidade. Para tanto, como metodologia de pesquisa adotou-se a revisão de literatura sobre a temática, com base na abordagem qualitativa, e em uma segunda fase a análise documental.

Desse modo, tomou-se como documento norteador para ser analisado a explicitar a concepção de qualidade da educação superior construída no Processo de Bolonha, o material *"Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior*", por se constituir como o conjunto de normas, procedimentos e orientações para a garantia de qualidade no âmbito dos países participantes do Processo de Bolonha, elaborado pela European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), a ser utilizado pelas instituições de educação superior, agências avaliadoras ou organismos de acreditação.

No caso do Mercosul, a análise documental para indicar a concepção de qualidade da educação superior será realizada a partir do *site* do do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)[1], uma vez que dispõe dos diversos documentos originados no

[1] Endereço para pesquisa: http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financ_internacionais-mercosul_internacional

âmbito supranacional, propiciando a análise de documentos sobre o Mercosul Educacional. Os documentos são:

- Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de credenciamento de cursos de graduação para o reconhecimento regional de qualidade acadêmica dos respectivos diplomas do Mercosul e Estados Associados (MERCOSUL/CMC/DEC nº 17/08),
- Manual de Procedimentos do Sistema e as
- Guias de Autoavaliação

Diante do exposto, o trabalho está dividido em três seções. A primeira, contextualiza os processos de construção da qualidade na UE, com ênfase ao Processo de Bolonha. A segunda mostra a construção da concepção de qualidade da educação superior pela política supranacional no Mercosul, com destaque ao ARCU-SUL e por fim, a terceira identifica as congruências na concepção de qualidade da educação superior entre a UE e Mercosul.

1 A preocupação com a qualidade em contextos supranacionais: A União Europeia como um modelo ao Mercosul

A garantia de qualidade da educação superior na Europa tornou-se uma preocupação a partir do processo de interesse de expansão da economia do bloco europeu (ROBERTSON, 2009). Para que a estratégia funcione a Europa precisa se referenciar a um sistema autêntico e validado por todos os países participantes, o que mostra uma dada concepção de qualidade que passa a representar a configuração europeia.

A literatura registra o papel do Processo de Bolonha, explicitando a preocupação da UE ao desenvolvê-lo como um espaço europeu de educação superior altamente integrado e competitivo. Ainda, é apontado que se estabelece um movimento em direção à convergência entre as instituições, para que se possa falar de um sistema único, que guia essas instituições às mesmas orientações e regras, e para que a competição interna possa funcionar segundo critérios comuns e comparáveis (LIMA, AZEVEDO E CATANI, 2008).

Ressalta-se, que o Processo de Bolonha tem como uma de suas metas a adoção de um sistema de graus acadêmicos que possa oferecer a paridade entre os países membros da UE, juntamente com programas de suplemento aos currículos para então oferecer maiores chances de empregabilidade no bloco. Também é importante destacar o incentivo a mobilidade docente e discente e, ainda, à cooperação institucional Europeia para a garantia da qualidade com o intuito de desenvolver critérios e metodologias comparáveis, o que remete a avaliação.

Percebe-se ao analisar as ações da Declaração de Bolonha e do Mercosul, com as ações desenvolvidas pelo Setor Educacional, que, no que se refere a educação superior existe a tentativa de exportar a estratégia desenvolvida pelo Processo de Bolonha para o bloco Mercosulino, como será demonstrado no decorrer do trabalho.

Com a Declaração de Bolonha foi possível consolidar o Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), no ano de 2010, pela Declaração de Budapeste-Viena, que se caracteriza como uma arquitetura comum e um espaço europeu para a educação superior.

Nesse contexto, os Comunicados de Praga (2001), Berlin (2003), Bergan (2005), Londres (2007) e Leuven/Louvain la Nueve (2009) fortaleceram a Declaração de Bolonha no sentido de fortificar e renovar a educação superior e a pesquisa no âmbito europeu além de monitorar e afirmar o Processo de Bolonha e a construção do EEES . Hortale e Mora (2004) salientam que as declarações firmam um compromisso com a melhoria da qualidade da educação superior e da pesquisa, mas como forma de aumentar a competitividade internacional das universidades europeias.

Um dos objetivos do Processo de Bolonha é de construir um sistema de garantia de qualidade ativo e que possa ser reconhecido pelo conjunto dos países europeus e de outros países. Esse objetivo foi incorporado e está presente em todos os aspectos da reforma, principalmente por meio da avaliação por agências externas (SIEBIGER, 2013; HORTALE, MORA, 2004). Segundo Siebiger (2013), o Processo de Bolonha envolve uma reestruturação nos níveis institucional, nacional e supranacional no que se refere a acreditação, certificação, supervisão e reconhecimento de critérios e sistemas. Com esse escopo, a garantia de qualidade tinha como finalidade a atratividade, compatibilidade e competitividade internacional da Europa (SIEBIGER, 2013; HORTALE, MORA, 2004).

Explicita-se, desse modo, uma dada concepção de qualidade que passa a representar a configuração europeia de qualidade entendida no documento *"Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior*", que apresenta como recomendações principais:

- Deberán existir criterios europeos para la garantía de calidad interna y externa y para las agencias externas de garantía de calidad.
- Las agencias europeas de garantía de calidad deberán someterse a una revisión cíclica en el plazo de cinco años.
- La subsidiariedad tendrá un papel fundamental, llevándose a cabo revisiones a nivel nacional en la medida de lo posible.
- Se creará un Registro Europeo de agencias de garantía de calidad.
- Un Comité del Registro Europeo actuará como responsable de la inclusión de las agencias en el registro.
- Se establecerá un Foro Consultivo Europeo para la Garantía de Calidad en la Educación Superior (ENQA, 2005, p.5).

A partir dessas recomendações o documento pretende melhorar a coerência da garantia de qualidade em todo o EEES, com o uso de critérios e diretrizes estabelecidos em conjunto com as instituições de educação superior, que poderão utilizar elementos comuns de referência para a garantia de qualidade, como podem ser identificados no quadro abaixo:

QUADRO 1: Critérios Europeus para a garantia de qualidade interna, externa e para as agências de garantia externa de qualidade.

	Critérios para a garantia de qualidade interna	Critérios para a garantia de qualidade externa	Critérios para as agências de garantia externa de qualidade
Critérios Europeus para a garantia de qualidade	Política e procedimentos para a garantia de qualidade	Utilização de procedimentos de garantia interna de qualidade	Utilização de procedimentos de garantia externa de qualidade
	Aprovação, controle e revisão periódica de programas e títulos	Desenvolvimento de processos de garantia externa de qualidade	Classificação oficial
	Avaliação dos estudantes	Critérios para as decisões	Atividades regulares de garantia de qualidade
	Capacitação dos docentes	Processos adequados a seu propósito	Recursos humanos e financeiros
	Recursos de aprendizagem e apoio aos estudantes	Informes	Declaração da missão
	Sistemas de informação	Procedimentos de seguimento	Independência
	Informação pública	Revisões periódicas	Critérios e processos de garantia externa de qualidade utilizados pelas agências
		Análises de todo o sistema	Procedimentos de responsabilidade

Fonte: Quadro elaborado a partir dos dados fornecidos pela ENQA (2005).

Além desses critérios, o sistema europeu pretende facilitar a identificação das agências, fortalecer os procedimentos para o reconhecimento de títulos e ampliar o intercâmbio. Caminho traçado para chegar ao reconhecimento mútuo de cursos e instituições.

Desse modo a garantia da qualidade passa a ter um valor central de orientação do Processo de Bolonha, uma vez que a avaliação e o credenciamento enquanto meios de desenvolvimento e garantia da qualidade na área do ensino superior ganharam cada vez mais importância (ERICHSEN 2007; LIMA, AZEVEDO E CATANI 2008).

Assim como explicitado, o documento *Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior* mostra que o sistema europeu de educação superior deve ser envolvido por uma agência europeia de avaliação ou a uma entidade ou associação europeia das agências nacionais, capaz de regular, acreditar e avaliar, de maneira a constituir um registro europeu de agências de “garantia da qualidade”, devidamente acreditadas (ENQA, 2005).

Desse modo, as instituições deverão subordinar-se às futuras agências de avaliação e acreditação nacionais. Autores como Lima, Azevedo e Catani (2008) acreditam que as agências europeias poderão intervir em termos de avaliação numa lógica de “melhoria da qualidade”, e também em termos de acreditação, nesse caso em uma “lógica de controle”.

Para os autores, o Processo de Bolonha tem como orientação avaliativa dominante do tipo positivista competitivo, devido à educação superior ter evidenciado características mercantis, compatível com o paradigma de universidade empresarial presente no contexto do Processo de Bolonha.

Nesse contexto de globalização e mercantilização da educação, podem-se compreender as propostas tecnocráticas e gerencialistas do Processo de Bolonha "no sentido de transformar as universidades em fundações de direito privado, dotadas de estruturas tipicamente empresariais" (LIMA, AZEVEDO e CATANI 2008, p. 17). Deixando a autonomia institucional e a liberdade acadêmica serem concretizadas como técnicas de gestão, subordinadas a um sistema em que a valorização da educação é norteada por objetivos precisos, tornando-se contável através da ação de instâncias de contadoria e dos respectivos agentes e processos contadores.

Os autores justificam esse modelo pelo papel atribuído à avaliação em termos de regulação da educação superior e mostram que é nesse terreno que a estandardização, a lógica positivista e de competitividade estão presentes nos novos modos de regulação emergentes (LIMA, AZEVEDO e CATANI 2008).

Embora, entende-se com os estudos sobre avaliação e acreditação que, além dos critérios já existentes técnicos e científicos, esses processos devem levar em consideração os critérios e práticas de pertinência, relevância social, equidade e fortalecimento da democracia, que são princípios de uma educação como um bem público e direito de todos. Nesse sentido, a avaliação e a acreditação também precisam ser processos dinâmicos e socialmente construídos, levar em conta os conhecimentos e a formação como um valor social com características complementares e fundamentais, como a autonomia e heteronomia (DIAS SOBRINHO, 2011).

Nesse sentido, Erichsen (2007) mostra que a decisão referente ao credenciamento fundamenta-se em um exame de qualidade. Quanto à avaliação, tem o objetivo de melhorar a qualidade, entendida como um meio do automonitoramento, servindo para a prestação de contas da instituição, sendo parte desse processo.

> O que importa em ambos os procedimentos é a qualidade no sistema de ensino superior. Por outro lado, existem diferenças a serem consideradas também em uma fase evolutiva futura. Assim, o destinatário de uma decisão de credenciamento não é, a partir do objetivo desse processo, primacialmente o requerente; importa, muito pelo contrário, informar uma parcela da opinião pública. Diferentemente, o destinatário do relatório de avaliação é a instituição avaliada, que o 'interioriza' em larga escala e procede à sua interpretação para fins de automonitoramento. (p. 39-40).

A tendência suposta por Erichsen (2007) é a de que no contexto do Processo de Bolonha a responsabilidade pela qualidade seja retirada do Estado e delegada a órgãos independentes do Estado e das instituições de ensino superior. Nesse sentido, a cooperação entre as agências nacionais é importante para que seja possível o reconhecimento recíproco de decisões de credenciamento e também padrões nacionais de garantia de qualidade com a finalidade do reconhecimento dos programas, das conclusões e instituições credenciadas no respectivo plano nacional.

Constata-se que a garantia da qualidade na Europa passa a ter um valor central de orientação do Processo de Bolonha, (ERICHSEN, 2007; LIMA, AZEVEDO E CATANI, 2008). Suas concepções, apontadas pela literatura, são marcadas pelo paradigma dominante de avaliação contábil e gerencial, baseada em uma epistemologia positivista, (LIMA, AZEVEDO E CATANI, 2008) que passou por um processo no qual a responsabilidade pela qualidade foi retirada do Estado e delegada a órgãos independentes (ERICHSEN, 2007; FREITAS, 2010) além de conter traços e características de tendências internacionais como a homogeneização e diferenciação (FREITAS, 2010). Essas características apontadas pela literatura são requisitos indispensáveis para a construção de um sistema europeu de educação superior atrativo à lógica da globalização, seguindo uma lógica mercantil.

E como aponta a literatura da área, o Processo de Bolonha tem uma relação com a formação do Setor Educacional no Mercosul, pois, percebe-se que União Europeia exporta a estratégia desenvolvida pelo Processo de Bolonha para outros espaços, inclusive para o Mercosul (DALE, 2009; ROBERTSON, 2009; KRAWCZYK E SANDOVAL, 2012; AZEVEDO, 2009), principalmente nos aspectos referentes aos critérios da avaliação interna e externa, que poderão ser observados no decorrer do trabalho.

2 A construção da concepção de qualidade da educação superior pela política supranacional: o contexto do Mercosul

A preocupação com a busca de qualidade na América Latina começou a se desenvolver a partir dos anos 1970 e se tornou sólida nos anos de 1990 (KRAWCZYK, SANDOVAL, 2012). Com a crescente opção de boa parte dos países em desenhar políticas, leis e decretos educacionais que favorecessem direta ou indiretamente a atuação do setor privado para responder às novas demandas em educação superior. Nesse contexto, a avaliação ganhou presença e visibilidade na região (ALMEIDA JUNIOR, CATANI, 2009).

Em estudo bibliográfico, pode-se perceber que os sistemas de avaliação e acreditação nos países membros do Mercosul ainda não são homogêneos (ALMEIDA JUNIOR, CATANI, 2009; BARREYRO, LAGORIA, 2010; OLIVEIRA, 2009), mas que podem se fortalecer mediante a cooperação entre si (BARREYO, LAGORIA 2010, OLIVEIRA 2009). Também foi possível constatar que os sistemas possuem uma concepção marcada pela função de controle, regulação e melhoria da qualidade das instituições.

A construção de um espaço educacional na América Latina se constituiu com a formação do Setor Educacional do Mercosul (SEM)[2], em 1991, quando, na reunião entre os Ministros ficou decidido criar a Comissão dos Ministros da Educação, propondo o Conselho do Mercado Comum[3] (CMC).

Nesse contexto, no âmbito do Mercosul, como tentativa de criar medidas para a acreditação, destaca-se o Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul (MEXA) firmado em 1998 na

[2] O SEM é um espaço de coordenação das políticas educacionais que reúne países membros e associados ao MERCOSUL.

[3] Órgão máximo institucional do MERCOSUL.

Argentina, pelos Ministros da Educação dos Estados Partes e Associados e revisado em 2002. Com o objetivo de implementar em caráter experimental e voluntário, um sistema de credenciamento de cursos superiores, apoiado num processo de avaliação de pares, com a participação de especialistas dos países membros do Mercosul e que obedeceria a padrões de avaliação.

No ano de 2006, o processo de avaliação de aplicação do MEXA foi concluído, em uma atividade em que participaram os representantes das Agências de Acreditação, instituições acreditadas, professores avaliadores e integrantes das Comissões de Especialistas.

A avaliação confirmou que a proposta consolidou a acreditação de qualidade da formação de graduação como um elemento substancial para a melhoria da qualidade da Educação Superior e representou um avanço para o processo de integração regional. Observou-se, também, que a institucionalização de um sistema de acreditação regional da qualidade da formação de graduação constituía uma adequada política de Estado para ser adotada pelos países do Mercosul.

A partir dos resultados da avaliação do MEXA, em 2006, deu-se por concluída a fase do programa experimental e aprovou o plano de trabalho orientado à elaboração de um sistema de acreditação permanente. Logo, em 2008, por meio do Documento MERCOSUL/CMC/DEC. n° 17/084, o conselho do Mercosul aprovou o documento intitulado "Acordo sobre a criação e" a implementação de um sistema de credenciamento de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no Mercosul e Estados Associados, no qual resultou na implementação do Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação - ARCU SUL.

O acordo considera que o ARCU SUL é uma política de Estado necessária a ser adotada pelos Estados Partes do Mercosul e os Estados Associados. Essa política tem como meta a formação de Recursos Humanos com critérios de qualidade exigidos para o desenvolvimento econômico, social, político e cultural dos países da América Latina.

A implementação do Sistema ARCU-SUL tem como alicerce um Plano que contém ações e metas definidas até o ano de 2010, de acordo com o Plano Operacional (2006-2010) que foi definido pelo SEM.

Levando em consideração que a acreditação é entendida como o processo de avaliação, que tem como finalidade a certificação da qualidade da educação, registra-se que embora o processo de acreditação seja comum em alguns países da América Latina, no Brasil, o termo "acreditação" ainda é pouco utilizado na literatura educacional (DIAS SOBRINHO, 2001).

O Sistema é gerenciado pela Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA)[5], formada pelas Agências Nacionais de Acreditação, entidades específicas, designadas pelo Estado Parte ou

---

[4] Estavam presente no Acordo os Ministros de Educação da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile.

[5] Ao assumir o mandato estabelecido pelo acordo do CMC MERCOSUL/CMC/DEC. n° 17/08, as Agências de Acreditação do MERCOSUL organizaram-se como uma rede, a fim de constituir-se na instância executora do Plano Operacional (2006-2010), para efeito de celebrar os acordos, assumir as decisões e procedimentos estabelecidos pelo CMC e pela RME, no que concerne à implementação do Sistema ARCU - SUL.

Associado como responsáveis pelos processos de avaliação e acreditação no que diz respeito ao ARCU-SUL em seus respectivos países.

O Acordo de criação e implementação do ARCU-SUL, mostra que o Sistema tem como processos de acreditação: a convocatória, a candidatura voluntária à acreditação, a autoavaliação, a visita do Comitê de Pares Avaliadores para a avaliação externa, o informe do Comitê e o ditame da Agência Nacional correspondente ao curso acreditado (MERCOSUL, 2008).

O Acordo ainda determina que, dentre as diretrizes operacionais do Sistema, que a avaliação para a acreditação deve compreender a totalidade do curso, considerando, contexto institucional, projeto acadêmico, recursos humanos e infraestrutura (MERCOSUL, 2008).

No âmbito do Mercosul, pode-se perceber a prioridade em construir políticas de regionalização focadas na construção de um espaço Latino Americano de educação, com a constituição de um sistema regional de credenciamento de cursos universitários e de estratégias de mobilidade docente e discente com medidas voltadas para a avaliação e a acreditação de cursos, na medida em que se implementam o MEXA e, atualmente, o ARCU-SUL para a garantia de qualidade.

Diante desse contexto, pode-se concluir que a avaliação da educação superior se configura como uma estratégia para a busca por melhores condições de empregabilidade e de competitividade regional no âmbito do bloco Mercosulino (KRAWCZYK E SANDOVAL, 2012).

Contudo, Krawczyk e Sandoval (2012) apontam que a dinâmica política interna dos países que compõem o Mercosul tem um importante impacto na elaboração e discussões das políticas para o bloco, o que pode se caracterizar como um desafio, uma vez que a necessidade de compatibilizar interesses e conflitos de cada país pode tornar lento o processo de construção das políticas supranacionais para o bloco.

Outro desafio que está presente especificamente nas políticas de educação dos países da América Latina, que estão imbricados em: currículos diferenciados, políticas de avaliações distintas, normas jurídico-legais particularizadas, entre outros fatores (LAMARRA, 2004)

Conceição (2013) salienta que a efetivação das políticas voltadas para o espaço Latino Americano de educação é considerada incipiente, pois como mostra a literatura, a maneira como essas políticas estão sendo criadas e manipuladas constituem-se longe para alcançar nos próximos anos um espaço Latino Americano de educação, mesmo com as medidas implementadas já consolidadas pelo SEM.

3 Considerações finais: Congruências na concepção de qualidade da educação superior entre União Europeia e Mercosul

Verifica-se a partir da existência de instrumentos voltados especificamente para a avaliação e a acreditação de cursos superiores, tanto na UE como no Mercosul, que a qualidade é um aspecto chave nas políticas supranacionais. Diante desse cenário, é possível observar a influência social, econômica, educacional e científica desse processo no que se refere à educação superior, devido às implicações econômicas na configuração das universidades brasileiras.

Esse contexto explicita a importância da educação superior para o processo, em curso, de desenvolvimento supranacional que se concretiza nos espaços europeu e latino americano. A importância da educação superior é observada, inclusive, na busca por garantia de qualidade e de ampliação do acesso, que vem sendo mediatizada pela adoção da avaliação como estratégia privilegiada.

A educação superior, por ser um setor para o desenvolvimento dos países, toma ênfase no processo de integração regional, por meio da criação de mecanismos que permitam a comparabilidade, a homogeneização e a mobilidade acadêmica entre os distintos sistemas nacionais de educação (MOURA, SERIKAWA, 2012; AZEVEDO, 2008).

Pelo o estudo aqui proposto, pode-se constatar que a garantia da qualidade na Europa passa a ter um valor central de orientação do Processo de Bolonha, com a constituição do EEES, assim como também acontece com o Mercosul, com a constituição do Setor Educacional e suas ações para a garantia de qualidade como o MEXA e o Sistema ARCU-SUL.

A literatura da área aponta que, tanto no Mercosul, como na UE, a concepção de avaliação para a garantia de qualidade é marcada pelo paradigma dominante de avaliação contábil e gerencial, baseada em uma epistemologia positivista, e principalmente no espaço latino americano, a concepção de qualidade é marcada por uma lógica de controle e regulação.

Essas características apontadas pela literatura são requisitos indispensáveis para a construção de sistemas supranacionais de educação superior atrativo à lógica da globalização, seguindo uma lógica mercantil.

Embora autores apontem que as medidas educacionais, no Mercosul, ainda são embrionárias, o estudo bibliográfico levantado sinaliza efeitos das políticas supranacionais tanto na Europa como na América latina. No processo de Bolonha observou-se a homogeneização dos critérios e instrumentos de avaliação, que mesmo diminuindo a autonomia das instituições, se efetiva a partir do interesse supranacional. No Mercosul observa-se que é a partir de sua criação que cresce o interesse nos processos de acreditação e avaliação pelos países participantes.

Vislumbram-se contribuições do estudo para a compreensão da concepção de qualidade presente no contexto do Mercosul e da UE. Porém, acredita-se ser necessário apontar possíveis implicações destes sistemas para a avaliação no Brasil, o que justifica a necessidade premente para a compreensão mais geral da construção do processo de acreditação de cursos no contexto internacional, sob os novos prismas de governança mundial.

Referências

BALL, S. J. (2001) Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, jul/dez. 2001, 99-116.

_____, S. J. (2004) Performatividade, privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 89, 1105-1126.

ALMEIDA JUNIOR, V. de P.; CATANI, A. M. (2009) Algumas características das políticas de acreditação e avaliação da educação superior da Colômbia: interfaces com o Brasil. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 3, 561-582.

ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROCESSOS EUROPEUS PARA A AVALIAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE (2010). Lisboa: A3ES READINGS, 2010.

AZEVEDO, M. L. N. de. (2009) O Mercosul e a educação superior: qual integração? *Atos de pesquisa em educação,* n. 3, v. 4, 303-320.

_____. M. L. N. de. (2008) A formação de espaços regionais de educação superior: um olhar meridional – para o MERCOSUL. *Avaliação*, Campinas, SP, v. 13, n. 3, 875-879.

BARREYRO G. B.; LAGORIA, S. L. (2010) Acreditação da educação superior na América Latina : os casos da Argentina e do Brasil no contexto do Mercosul. *Cadernos PROLAM/USP*, vol. 1, 7-27.

CONCEIÇÃO, J. C. da. (2013) *A expansão da educação superior e os efeitos no processo de revalidação de títulos de graduação em Mato Grosso do Sul***.** Dourados. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados.

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

DALE, R. (2009) Os diferentes papéis, propósitos e resultados dos modelos nacionais e regionais de educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 108, 867-890.

DIAS SOBRINHO. J. (2011) Qualidade e garantia de qualidade: acreditação da educação superior. In: J. C. ROTHEN, G. B. BARREYRO. (Org.). *Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas.* São Paulo: Xamã.

ENQA (2005). *Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior***.** Helsínquia: European Association for Quality Assurance in Higher Education. Disponível em: <http://www.enqa.eu/indirme/esg/ESG%20version%20ESP.pdf> (Acesso em: 22 mar. 2014).

ERICHSEN, H.-U. (2007)Tendências europeias na graduação e na garantia da qualidade. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 22-49.

EUROPA (1999). Declaração de Bolonha (1999). Disponível em: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/declarations_communiques.htm>. (Acesso em: 10 mar. 2015).

HORTALE, V. A.; MORA, J.-G. (2004) Tendências das reformas da Educação superior na Europa no contexto do Processo de Bolonha. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, 937-960.

JESSOP, B. (1998) A globalização e o Estado nacional. Tradução Décio Saes. *Crítica Marxista*. 1998. Disponível

em:<http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo39Artigo1.pdf> (Acesso em: 15 mai 2014).

KRAWCZYK, N.; SANDOVAL S. A. M.. (2012) O Processo de Regionalização das Universidades do Mercosul: um estudo exploratório de regulação supranacional e nacional. *Educação e Realidade.* Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 647-668.

LAMARRA, N. F. (2004) Hacia la convergência de los sistemas de educación superior en América Latina. *Revista Ibero-Americana de Educación*, Madri, n. 35.

LIMA, L. C. V. da S., AZEVEDO, M. L. N. de; CATANI, A. M (2008). O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v.13, n.1, 7-36.

MERCOSUL (2008*). Acordo Sobre a Criação e a Implementação de um Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica dos Respectivos Diplomas no MERCOSUL e Estados Associados*, San Miguel de Tucumán, Argentina, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/dec_017_conae.pdf>. (Acesso em: 08 fev. 2015).

MOURA, L. B. de A. M.; SERIKAWA, L. K. dos S. (2012) O MEXA e a integração regional do Mercosul. In: *Congresso Internacional Interdisciplinar Em Sociais E Humanidades*, *Anais* .(p. 1-22). Niterói.

OLIVEIRA, T. R. De (2009). Diferenças e convergências dos processos de avaliação da educação superior na Argentina, Brasil e Uruguai: uma perspectiva comparada. In: *IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária da América do Sul*,. *Anais* ,(pp. 1-15) Florianópolis. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/35848>. (Acesso em: 2 dez. 2014).

ROBERTSON, S. L (2009). O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado**?** *Revista Brasileira de Educação***,** v. 14, n. 42, 407-600.

SANTOS, B. de S. (2011) (Org.). *A Globalização e as ciências sociais***.** São Paulo: Cortez.

SIEBIGER, R. H. (2013) *O processo de Bolonha e a universidade brasileira: aproximações a partir da análise de documentos referenciais*. Dissertação (Mestrado em Políticas e Gestão da Educação)–Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados.

As Relações entre a União Europeia e o Mercosul e o Processo de Integração Universitária Mercosulino

Verônica de Lourdes Pieto de Oliveira
Universidade Federal da Grande Dourados
veronicapieto@hotmail.com

Resumo - O presente trabalho teve como pano de fundo o Projeto de Apoio ao Programa de Mobilidade Mercosul em Educação Superior (PMM), um projeto co-financiado pela União Europeia (UE) e o Mercosul, com vista a resolver o baixo nível de sentimento de pertinência à região e de consciência de cidadania regional da sociedade civil do Mercosul, o que é considerado limitante para consolidação e o fortalecimento do processo de integração regional. Ante a esse projeto, buscou-se entender o contexto das relações entre a UE e o Mercosul e o porque desse apoio ao bloco mercosulino. Constatou-se que a UE, desde a sua formalização, vem investindo em ações de integração universitária, inicialmente essas ações eram voltadas para o interior do bloco, posteriormente seus objetivos se tornaram mais ambiciosos, desejando se colocar como modelo de integração universitária para as demais regiões do mundo. Por outro lado, também se constatou que o Mercosul, desde a sua constituição tem buscado apoio junto à UE, inclusive para firmar parcerias em questões educacionais. Contudo, apesar de haver interesses de ambas as partes, notamos que esses interesses são diferenciados, enquanto a União Europeia deseja ser reconhecida como a sociedade do conhecimento, mais competitiva e mais atrativa do mundo e também se colocar como modelo de integração regional e universitária para as outras regiões, o que leva alguns autores a falar sobre novo colonialismo ou europeização, o Mercosul, por sua vez, tenta ultrapassar as barreiras para a construção de uma integração regional universitária e criar um espaço regional de educação superior, apesar de alguns avanços, ainda há muitos desafios para concretização desses objetivos. O processo metodológico baseou-se em análise documental, com consulta a sites e a documentos oficiais da UE e do Mercosul, e em referências bibliográficas da área para a fundamentação teórica.

Palavras-chave: Política educacional. Mercosul. União Europeia. Integração universitária

Introdução

No novo cenário mundial, os países estão se organizando em blocos regionais para enfrentarem os novos desafios advindos da globalização. Porém, não só as relações entre países vizinhos se intensificaram, as relações inter-regionais também ganharam espaço, como a cooperação entre a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

As relações entre esses dois blocos se assentam no Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação, vigente desde julho de 1999, no qual está estabelecido o arcabouço para a negociação de um "Acordo de Associação" entre as duas regiões.

Na trilha para a consolidação do referido Acordo foram elaborados dois Documentos de Estratégia Regional para o Mercosul (DER), um para o período 2002-2006 e outro para o período 2007-2013. Neles são identificadas as prioridades para o estabelecimento da futura Associação e traçadas ações voltadas a essas prioridades, sendo uma delas a consolidação da participação da sociedade civil no processo de integração regional, prevendo ações em diversas áreas, incluindo a educação.

Entre as ações voltadas para a educação, foi previsto, no âmbito do primeiro DER, um projeto para apoiar a mobilidade de graduação no Mercosul, o "Proyecto de Apoyo al Programa de Movilidad MERCOSUR en Educación Superior" (PMM), porém, sua execução se deu somente na vigência do segundo DER.

O PMM contou com um recurso financeiro de quatro milhões de euros, com 75% do valor disponibilizado pela UE e 25% pelo Mercosul. Ao todo 59 universidades participaram desse projeto, sendo 26 argentinas, 19 brasileiras, 10 paraguaias e 4 uruguaias, e sua execução teve início em 2010, com término no primeiro semestre de 2013.

Ao estudar o PMM, percebeu-se a necessidade de compreender e entender o contexto das relações entre a UE e o Mercosul, o porque desse apoio ao bloco *mercosulino*[1] e a influência dessas relações no processo de integração universitária do Mercosul. Teve-se como referencial metodológico o "policy cicle" (Palumbo, 1998), visto que possibilita visualizar o processo de elaboração de determinada política e entender seus efeitos.

As relações entre a União Europeia e o Mercosul

A Comunidade Econômica Europeia (CEE), desde sua criação, "[...] mostrou disponibilidade para apoiar os processos de integração regional na América Latina [...]" (Fernandes, 2000, p. 146), bem como, de suas sub-regiões. Assim, diferentemente dos Estados Unidos, que viam a criação do Mercosul como "[...] um desvio ao comércio e um pilar desnecessário na regionalização das Américas [...]" (Vasconcelos, 2000, p. 59), se opondo à criação do bloco, a Europa unida

> [...] tornou-se rapidamente a madrinha do Mercosul. Ela viu nele uma porta de entrada privilegiada para seus interesses no continente, um aliado no mínimo promissor quanto ao equilíbrio das relações transatlânticas e um discípulo em potencial de sua empreitada integracionista. [...] (Ventura, 2003, p. 413).

[1] Expressão em Ventura (2003, p. 413) e Accioly (2010, p. 99).

O Mercosul, por sua vez, também tinha interesse em desenvolver uma relação mais estreita com a UE.

> A assinatura do Tratado de Assunção em 1991 despertou a atenção da CE, em particular da Comissão. A expectativa criada quanto ao seu desenvolvimento tanto político quanto econômico foi alta. Documentos da Comissão em geral faziam referência ao Mercosul como futuro mercado comum com grande potencial de crescimento. O novo bloco era o principal parceiro comercial da CE na América Latina, assim como o principal receptor dos investimentos diretos. [...] Os países do Mercosul, por seu turno, demonstraram um interesse claro pela negociação de um acordo de cooperação com a CE. Para eles, o bloco havia se tornando o principal mecanismo de interação econômica com terceiros Estados. Ademais, a CE era (e segue sendo), no princípio da década, o principal parceiro comercial do Mercosul (Saraiva, 2004, p. 95).

Então, "[...] os países do Mercosul tomaram a iniciativa de apresentar à Comissão uma proposta de acordo futuro de cooperação entre ambos. A resposta da CE através da Comissão foi a assinatura de um Acordo de Cooperação Inter-Instituicional [...]" (Saraiva, p. 97). A preocupação inicial da Comunidade Europeia se ateve ao bom funcionamento das instituições mercosulinas e a sua consolidação como zona de livre-comércio, tal preocupação levou a Comissão Europeia e o Conselho Mercado Comum (CMC) a assinarem o referido acordo em maio de 1992, tendo como objetivo principal o desenvolvimento de projetos de cooperação técnica,

> [...] com vista a promover a transferência de savoir-faire europeu em matéria de integração. Destacando a grande experiência acumulada pela Europa em todos os domínios da integração, o Preâmbulo do acordo revela o desejo europeu de partilhar o seu acervo e de oferecer um apoio institucional ao Mercosul (Ventura, 2003, p. 416).

Por meio desse acordo intensificou-se formalmente a influência do modelo europeu no processo de integração do Mercosul. O acordo se ateve às questões administrativas prevendo apoio institucional para melhor conduzir a integração na região, com trocas de informações, assistência técnica e apoio institucional entre a CE e o CMC.

Após a assinatura do Acordo Interinstitucional, houve vários encontros entre os representantes dos dois blocos para negociações e planejamentos de novos acordos, culminando no Acordo Inter-regional entre a Comunidade Europeia e o Mercosul, conhecido como Acordo-Quadro de Madri, cuja finalidade é formar uma zona de livre-comércio entre os dois blocos (Accioly, 2010) e preparar para o estabelecimento de uma futura Associação Inter-regional.

Os interesses da UE relativos ao Mercosul não se ancoram somente nas considerações normativas "[...] que norteiam a posição da União Européia no que diz respeito a problemas como a pobreza, a democracia e o domínio da lei. Mas há também poderosas forças econômico-políticas por trás do apoio da União Européia ao Mercosul [...]" (Farrell, 2004, p. 135).

Segundo Fernandes (2000), o desejo da UE em intensificar as relações com o Mercosul, assentes em uma base interinstitucional,

> decorre em grande parte, do fato do MERCOSUL, apesar de integrar apenas quatro países [...] concentrar 50% do PNB da América Latina e 43% da sua população e dele fazerem partes dos dois países economicamente mais importantes do continente sul-americano – o Brasil e a Argentina –, por um lado, e da Europa Comunitária ser o principal parceiro comercial do MERCOSUL, pois em 1995 absorvia mais de 25% das suas exportações e fornecia mais de 22% das suas importações, e ver no MERCOSUL um espaço geográfico de grandes potencialidades de absorção de investimentos e de produtos acabados que exigem tecnologia sofisticada, por outro, A isto, acrescenta-se o desejo dos países do Cone Sul da América Latina se libertarem da tradicional dependência dos Estados Unidos da América, encontrando na União europeia o parceiro privilegiado para enfrentar os desafios da conjuntura mundial (Farrell, p. 149).

As relações mais estreitas entre a UE e o Mercosul se ancoram nos interesses de cada um dos blocos em relação ao outro. As intenções da UE relacionam-se à busca da supremacia econômica e política, precisando, para isso, estabelecer laços aprofundados com as outras regiões do mundo, vendo o bloco *mercosulino* como um parceiro promissor; por outro lado, o Mercosul busca apoio institucional e econômico para fortalecer seu processo de integração, aceitando e buscando ajuda junto à UE.

A Educação Superior no Cenário Regionalizado: contexto europeu e *mercosulino*

As relações entre a UE e o Mercosul têm efeitos amplos, refletindo também no setor educacional, como podemos observar no Acordo Acordo-Quadro Inter-regional, no qual é expressada a intenção de promover uma relação de trabalho duradoura entre as suas comunidades científicas e a troca de informações e experiências regionais em matéria de ciência e tecnologia, ressaltando, ainda, que a cooperação "[...] requer a participação dos centros de ensino superior das duas partes, dos centros de investigação e dos setores produtivos [...]" (Decisão n.º 819/95/CE, 1995, p. 11).

A requisição dos centros de ensino superior segue a tendência provocada pela globalização, a qual trouxe consequências para a educação, sendo uma delas "[...] a crescente centralidade da educação na discussão acerca do desenvolvimento e da preparação para o trabalho, decorrente das mudanças em curso na base técnica e no processo produtivo [...]" (Oliveira, 2009. p. 740). Consequência também sentida na educação superior, considerada fundamental para formação de mão-de-obra especializada, visando atender ao setor produtivo, e para a busca de inovação e tecnologia, sendo um importante instrumento para o desenvolvimento dos países e dos blocos regionais.

Além disso, as Instituições de Ensino Superior (IES) também estão sendo requisitadas para colaborar nos processos de integrações regionais, pois sendo "[...] um setor estratégico para o desenvolvimento de um país e um fator de integração entre países e nações, está inserida efetivamente no processo de integração regional [...]" (Azevedo, 2008, p. 875).

Sendo assim, "[...] as políticas, os programas e as práticas da educação superior são cada vez mais cooptados e dimensionados por interesses políticos e econômicos geoestratégicos mais amplos [...]" (Robertson, 2009, p. 407), destacando-se nas ações para impulsionar o desenvolvimento econômico, por meio da inovação e da formação de mão de obra, bem como para atuar na consolidação da integração regional, como acontece na UE e no Mercosul.

Na Europa, desde o início da integração da "União", nos anos de 1950, a educação superior foi vista com grande importância, sendo daquela década até os inicios dos anos de 1990 a UE tinha um projeto voltado quase inteiramente para o interior. Com algumas exceções, "[...] a 'internacionalização' de programas de estudos, currículos, mobilidade estudantil e trajetórias de carreira da pesquisa foi essencialmente orientada para os parceiros europeus e os processos de europeização [...]" (Robertson, 2009, p. 408).

Nesse período instituíram-se as reuniões regulares dos ministros europeus de educação, criou-se o Instituto Universitário Europeu, em Florença, e lançou-se o programa um Programa-piloto para a cooperação interuniversitária em 1976, conforme o Diário de Notícias (2010), o qual deu origem, ao Programa *Erasmus,* em 1987, para estimular a circulação de estudantes e professores entre universidades dos Estados-membros, com o objetivo de "[...] produzir cidadãos com visão europeia engajados com a comunidade em expansão (e com a Comissão Europeia) e comprometidos com o conceito de cultura e valores 'europeus' [...]" (Robertson, 2009, p. 408). Também foi criado no âmbito do Programa Erasmus o "Sistema Europeu de Transferência de Créditos" (ECTS), destinado ao reconhecimento acadêmico dos estudos realizados no exterior.

Em 1992, o Tratado de Maastricht[2] reconheceu o papel direto da União Europeia em matéria de educação, o que impulsionou a elaboração de novos planos para melhor explorar as oportunidades geradas por tal reconhecimento (Robertson, 2009).

Na lógica do Tratado de Maastricht, institui-se o Programa Sócrates (Verhine e Freitas, 2012), para o período de 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1999, com previsão de contribuir para o desenvolvimento de uma educação e de uma formação de qualidade e a criação de um espaço aberto europeu para a educação, com objetivo de: desenvolver a dimensão europeia nos estudos de todos os níveis, a fim de consolidar o espírito de cidadania europeia, apoiando-se no patrimônio cultural dos Estados-membros; promover o conhecimento das línguas da Comunidade, reforçando a compreensão e a solidariedade entre os povos que formam a União Europeia; fomentar a mobilidade de professores e estudantes; e incentivar o reconhecimento acadêmico dos diplomas e dos períodos de estudo. Em relação à educação superior, pretendia-se a promoção da dimensão europeia nos estabelecimentos de ensino superior, o incentivo à mobilidade dos estudantes universitários e financiamento de bolsas *Erasmus*, consoante a Decisão n.º 819/95/CE (1995).

[2] Comunidade Econômica Europeia (CEE) se constituiu como "União", pelo Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht, em 1992 (Accioly, 2010).

Na segunda fase do Sócrates, destinada para o período de 1º de janeiro de 2000 a 31 de dezembro de 2006, houve uma abertura para a cooperação com países terceiros e com organizações internacionais (Decisão n.º 253/2000/CE, 2000), não prevista na primeira edição do programa.

O Programa Sócrates foi substituído pelo Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, estipulado para um período de sete anos (2007-2013), cuja finalidade era "[...] promover, em particular, os intercâmbios, a cooperação e a mobilidade entre os sistemas de ensino e formação na Comunidade, a fim de que estes passem a constituir uma referência mundial de qualidade" (Decisão 2006/1720/CE, 2006, p. 45). Entre os objetivos específicos constavam o de apoiar a criação de um espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida.

Na vigência desse programa a Europa atravessou por um período de crise e, em resposta, foi lançada a Estratégia Europa 2020, cujo documento ressaltou que para superar tal crise a Europa deveria atuar coletivamente, enquanto União. Assim, precisava de uma estratégia que ajudasse a Europa sair mais forte da crise e que transformasse a UE em uma economia inteligente, sustentável e inclusiva, capaz de proporcionar níveis elevados de emprego, de produtividade e de coesão social, conforme o documento Europa 2020 (2010).

O documento demonstrava a preocupação com os desafios a serem enfrentados, como as questões relacionadas ao envelhecimento da população, a concorrência com economias mais desenvolvidas e emergentes, como as da Índia e da China, ao clima e aos recursos financeiros, além de apresentar uma estratégia para a superação das questões apontadas e para a conquista de uma economia estável e sustentável, além de ressaltar que, para alcançar tais objetivos, a UE e seus membros deveriam atuar em diversas áreas, entre elas a da inovação, a da educação, a da formação, a da qualificação, a do emprego e a da competitividade.

A Estratégia Europa 2020 pretendia melhorar o desempenho e a capacidade de atração internacional das instituições de ensino superior europeias e a qualidade global de todos os níveis de ensino e formação na UE.

Paralela às políticas da UE, teve início, em 1998, um movimento de convergência do ensino superior, o qual ficou conhecido como Processo de Bolonha, um movimento que surgiu da iniciativa de alguns ministros de educação de alguns países europeus e acabou extrapolando as fronteiras da UE, já sendo considerado um projeto continental, mas com total apoio da UE. Atualmente 48 países já aderiram esse Processo, membros e não-membros do bloco.

Com o Processo de Bolonha pretende-se superar as divergências de modelos institucionais advindos da própria história das universidades na Europa, as quais, ao longo do tempo de sua institucionalização "[...] fixaram e mantiveram inúmeros elementos próprios, de natureza nacional ou regional, face às especificidades de ordem política, religiosa, cultural, econômica [...]" (Lima *et al*., 2008, p. 8), necessitando, assim, de um sistema mais unificado e que possibilite as instituições funcionarem de modo integrado, visando o fomento da mobilidade acadêmica, da melhoria da qualidade do ensino e da atratividade das universidades europeias.

No Mercosul, a educação não foi expressa no Tratado de Assunção, documento que criou o bloco, porém, logo após a instituição do Mercosul, em março de 1991, o Conselho Mercado Comum (CMC) estabeleceu a Reunião de Ministros da Educação do Mercosul (RME), responsável pelas articulações de políticas educacionais para a região.

Concomitante a RME, foi criado o Setor Educacional do Mercosul (SEM), o qual comporta quatro Comissões Regionais Coordenadorias, o ensino superior está sob a responsabilidade da Comissão Regional Coordenadora da Educação Superior (CRC-ES).

Todas as ações desenvolvidas no âmbito do SEM são norteadas por seus planos de ações. Até o momento cinco planos de ações foram elaborados. O primeiro compreendeu o período de 1991 a 1994, sendo prorrogado pelo Protocolo de Ouro Preto, passando a valer até junho de 1998. O segundo compreendeu o período de 1998 a 2000, o terceiro de 2000 a 2005, o quarto de 2005 a 2010 e o último de 2010 a 2015.

Observa-se nos planos de ações do SEM que, assim como a UE, o Mercosul visualizou que o processo de integração passa necessariamente pela educação, no preparo do seu povo para incorporação de uma cidadania mercosulina, objetivo esse que demanda tempo, ainda mais se considerar as rivalidades anteriores entre os países partes e associados do bloco, as assimetrias existentes entre eles e sua forma de tomada e incorporação de decisões.

Também foi considerado que, para ser competitivo, havia a necessidade de investimento na formação de recursos humanos, na pesquisa, na inovação e na tecnologia, além de despertar para a questão linguística. Apesar de o Mercosul possuir apenas três línguas oficiais, Espanhol, Guarani[3] e Português, essa questão ainda hoje é considerada um fator de dificuldade no processo de integração, mesmo com o pouco número de línguas faladas na região, se comparado à UE que comporta 24 línguas[4] oficiais e de trabalho e já vem sendo apontada como um único modelo de mercado comum consolidado (Accioly, 2010).

A compatibilização e harmonização dos sistemas educativos e a melhoria da comunicação entre as instituições dos Estados-partes do Mercosul estavam entre os objetivos do primeiro Plano trienal para o setor de educação no contexto do MERCOSUL (1992a). Foi na vigência desse Plano que se iniciou o processo de um sistema de acreditação de cursos de graduação, cujo objetivo era implementar o Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos para Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul, Bolívia e Chile (MEXA), resultando, futuramente, no Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação (ARCU-SUL), aprovado em 2008.

---

[3] Incorporado como língua oficial pela decisão MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 35/06. Contudo, a decisão trouxe expressa que os idiomas de trabalho do Mercosul são os estabelecidos no Art. 46 do Protocolo de Ouro Preto, ou seja, Espanhol e Português, conforme se observa no Art. 2º da referida Decisão.

[4] A União Europeia tem 24 línguas oficiais e de trabalho: Alemão, Búlgaro, Castelhano, Checo, Croata, Dinamarquês, Eslovaco, Esloveno, Estoniano, Finlandês, Francês, Grego, Húngaro, Inglês, Irlandês, Italiano, Letão, Lituano, Maltês, Neerlandês, Polaco, Português, Romeno e Sueco, conforme informado no site Europe Direct Oeste.

Para orientar os trabalhos do SEM no período de 1997 a 2000, foi aprovado, em 1996, o "Documento Mercosul 2000: Desafios e Metas para o Setor Educacional. Nesse documento foi previsto o fortalecimento da atividade universitária na região, para impulsionar a geração de novos conhecimentos e a formação de recursos humanos no quadro da integração regional, além de promover maior vinculação entre os sistemas de formação e o mundo do trabalho, semelhante ao que ocorria na UE.

No segundo Plano Trienal do SEM (1998) reconheceu-se a importância do investimento no capital intelectual para competir no mundo globalizado, conforme declarado do documento, uma vez que um dos aspectos mais relevantes da globalização, relacionados ao ensino superior,

> [...] é a grande mudança ocorrida na economia, que consiste na passagem do valor econômico do material para o imaterial. O objeto físico perde valor ante o capital intelectual dado a capacidade de produzir riquezas [...] (Dias Sobrinho, 2005, p. 48),

Assim, era preciso intensificar as políticas para o aumento do capital intelectual, o que reforçaria a intenção de buscar apoio junto aos organismos internacionais e a outros blocos regionais, como a UE, intenções que foram concretizadas como objetivos desse Plano.

Porém, os Ministros da educação dos países membros do Mercosul já demonstravam o interesse em estabelecer acordo com a CEE bem antes, visto que na segunda RME, realizada em junho de 1992, eles manifestaram "[...] o interesse em participar das atividades de cooperação e intercâmbio que venham a ser acordadas entre o Mercosul e a Comunidade Econômica Europeia, no âmbito da cooperação e integração educacional" (Ata da II RME, 1992b. p, 1), interesse que é uma constante nos Planos de Ações do SEM.

Na trilha das parcerias formalizada entre UE e Mercosul, foi arquitetado, na execução do terceiro Plano Estratégico do Setor Educacional do MERCOSUL (2001) um programa de mobilidade em educação superior em nível de graduação a ser executado com a União Europeia. Nesse período também foi implantado o Programa Marca com o apoio da OEI[5], associando os cursos acreditados pelo MEXA, como apresentado na avaliação do quarto Plano do Setor Educacional do MERCOSUL (2006).

[5] Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura.

No período de execução do quarto Plano de Ação, houve um avançou nas relações com outros blocos e organismos internacionais, como a OEI, a UNASUL[6], a UE, a UNESCO e a OEA[7]. Das relações mais estreitas com a UE, nesse período, resultou a assinatura do primeiro acordo para criação de um programa de mobilidade, o PMM, e foi colocado em processo de aprovação o Programa de Apoio do Setor Educacional do Mercosul (PASEM), específico para a área de formação docente, o qual foi firmado em novembro de 2011. Nesse período Também foi criado, a partir do MEXA, o sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários MERCOSUL (Arcu-Sul).

O Quinto Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul (2011) trouxe previsto a organização de um sistema de mobilidade, articulando os diferentes programas existentes, focando na cooperação e na internacionalização, resultando disso, no final de 2012, a criação de um Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul, o SIMERCOSUL[8], com objetivo de ampliar e articular as iniciativas de mobilidade acadêmica em educação no âmbito do Mercosul. Apesar de quase três anos da criação desse Sistema, o mesmo ainda não foi implantado.

Com o SIMERCOSUL é pretendido um programa que abarque tanto os cursos acreditados, quanto os não acreditados, bem como a pesquisa, conforme Decisão MERCOSUL/CMA/DEC. nº 36/12 (2012), curiosamente isso é semelhante ao objetivo que se tinha com o PMM, com o qual era pretendido que, ao final, o Mercosul contasse com um programa englobando tanto os cursos acreditados, quanto os não acreditados, prevendo a continuidade e a ampliação do programa iniciado, o que não aconteceu.

Ainda, o documento do convênio entre a Comunidade Europeia e o Mercosul (2006) trouxe expresso que na elaboração do PMM foram consideradas experiências europeias em relação à mobilidade de graduação.

Assim, observa-se que além das semelhanças entre as pretensões estabelecidas nos Planos de Ações do SEM ao que é desenvolvido na UE, em termos de Educação Superior, há influência das experiências europeias nas políticas de integração universitária criadas e implementadas no Mercosul. Resultado das relações estabelecidas entre os dois blocos.

Azevedo (2012) aponta que essas relações se tornam vias de transferência da agenda europeia para o bloco *mercosulino*, o que o referido autor denominou de fenômeno de “europeização” também do processo de integração no Mercosul. Segundo Azevedo (2013, p. 24),

---

[6] União de Nações Sul-Americanas.

[7] Organização dos Estados Americanos.

[8] O SIMERCOSUL foi criado pela Decisão MERCOSUL/CMA/DEC. Nº 36/12, de 06.12.2012.

> A integração europeia tem sido a inspiração política para a formação do Mercosul, implicando na reconfiguração e no redimensionamento dos campos sociais em escala regional. Tal processo, não seria exagero deduzir, pode ser classificado como uma meta-regulação em escala regional (supranacional), derivando em uma sorte de europeização dos campos da educação superior, não só dos países europeus, mas também de outros países e regiões, como aqueles que formam o Mercosul, por efeito de permeabilidade e traduções de políticas e por intermédio de acordos, convênios de cooperação, "boas práticas" e benchmarking.

A europeização não é só o efeito do projeto europeu de estender sua influência para as outras partes do mundo, mas ele também é "[...] bem recebido pelas autoridades do Mercosul e é mesmo parte do plano de integração dos países membros do Mercosul [...]" (Azevedo, 2012, p. 12). Assim, a transferência das agendas europeias para o Mercosul parece não sofrer resistências, conforme ressalta o referido autor.

Contudo, devido ao contexto assimétrico entre as duas regiões (Ventura, 2003) e os atores envolvidos na implementação da política (Palumbo, 1989), o resultado aferido pode não ser o esperado pelos elaboradores da referida política, conforme observado na não ampliação e não continuidade do PMM e, ainda, na não implantação do SIMERCOSUL até o presente momento.

Considerações finais

As relações entre a UE e o Mercosul influenciam as políticas de integração universitária no Mercosul, transformando-as em vias de concretização das pretensões da UE na região, com a aceitação do Mercosul, mesmo ante as diferenças existentes entre os dois blocos. Enquanto a UE busca ser uma referência mundial de qualidade, em termos de educação, e vem se colocando como modelo de integração regional e universitária (DALE, 2009) para as demais regiões, o Mercosul está na busca da consolidação de sua integração e da criação de um espaço regional de ensino superior. Os desafios para alcançar tais objetivos ainda são muitos e demanda um trabalho a parte para discuti-los.

Referências

ACCIOLY, E. (2010). *Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá.

AZEVEDO, M. (2008). A formação de espaços regionais de educação superior: um olhar meridional - para o Mercosul. *Revista Avaliação*, 875-879.

AZEVEDO, M. (2012). A convergência de políticas para a educação superior no Mercosul: integração ou europeização? *XX Seminário do Universitas*, João Pessoa.

AZEVEDO, M. (2013). *A Integração Regional dos Campos de Educação Superior: avaliação. benchmarking e meta-regulação*. https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/36061/Conferencia%20Internacional%20Infoaces%202013.pdf?sequence=1 (Acessível em 2 de março de 2015).

DALE, R. (2009). Os diferentes papéis, propósitos e resultados dos modelos nacionais e regionais de educação. *Revista Educação & Sociedade*, 867-890.

DIAS SOBRINHO, J (2005). *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do*

conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo.

FARRELL, M. (2004). Sobre Hegemonia ou Contra-hegemonia? O surgimento da cooperação inter-regional da União Européia. In SANTOS, T. et al. *Globalização e regionalização* (pp. 115-159.). São Paulo: Loyola.

FERNANDES, A. *União Européia e Mercosul: dois Processos de Integração*. Santa Catarina: Editora da Univali.

KRAWCZYK, N., & SANDOVAL, S. (2012). O processo de regionalização das universidades do Mercosul: um estudo exploratório de regulação supranacional e nacional. *Revista Educação & Realidade*, 37(2), 647-668.

LIMA, L., AZEVEDO, M & CATANI, A. (2008). O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Revista Avaliação*, 1(13). 7-36.

MOROSINI, M. (1998). Internacionalização da Educação Superior na União Européia. In MOROSINI, M. *MERCOSUL-MERCOSUR: políticas e ações universitárias*. Campinas: Autores Associados, 47-64.

OLIVEIRA, R. (2009). A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Revista Educação & Sociedade,* Campinas, 108 (30), 739-760.

PALUMBO, D. (1989). A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. *FAE/IRHJP*, 35-61.

REAL, G. (2009). *Impactos da Expansão da Educação Superior na Mobilidade Estudantil: o eixo Brasil – Paraguai*. http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/pôsteres/GT11-5512--Int.pdf. (Acessível em 11 de outubro de 2011).

REAL, G. (2011). Transformações recentes na educação superior na fronteira Brasil e Paraguai: os anos 2000. In LIMA, P. & FURTADO, A. *Revista Educação brasileira*: interfaces e solicitações recorrentes, 115-140.

ROBERTSON, S. (2009). O Processo de Bolonha da Europa Torna-se Global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado? *Revista Brasileira de Educação*, 42 (14), 407-600.

SARAIVA. M. (2004). A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul. *Revista Brasileira de Politica Internacional*, 1(147) 84 -111.

VASCONCELOS, A. (2000). *Relações entre a União Europeia e o Mercosul: fundamentos de um novo multilateralismo*. https://infoeuropa.eurocid.pt/registo/000016732/. (Acessível em 20 de abril de 2013).

VENTURA, D. (2003). *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole.

VERHINE. R., & FREITAS, A. (2012). A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. *Revista Ensino Superior Unicamp*, 16-39.

Documentos consultados

COMISSÃO EUROPEIA (1995). Decisão n.º 819/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

Cria o Programa de acção comunitário Sócrates. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA. (1998). *Sistema Europeu de Transferência de Créditos: manual do utilizador do ECTS*.

COMISSÃO EUROPEIA. (2000). Decisão n.º 253/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. *Cria a segunda fase do programa de acção comunitário em matéria de educação Sócrates.*

COMISSÃO EUROPEIA. (2006). Decisão 2006/1720/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. *Estabelece um programa de ação no domínio da aprendizagem ao longo da vida.*

COMISSÃO EUROPEIA. (2007). *Documento de Estratégia Regional para o Mercosul* (2007-2013).

COMISSÃO EUROPEIA. (2010). *Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.*

COMISSÃO EUROPEIA. (2013). *Programa de aprendizagem ao longo da vida*. Guia 2013.

COMUNIDADE EUROPEIA\MERCOSUL (1995). *Acordo-quadro inter-regional*.

COMUNIDADE EUROPEIA\ MERCOSUL (2006). *Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR: Apoyo al Programa de Movilidad MERCOSUR en Educación Superior*.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. (2000). *Memorando sobre Aprendizagem ao longo da vida*. Bruxelas.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA (1987). Decisão do Conselho de 15 de Junho de 1987. *Estabelece o Programa ERASMUS*. Luxemburgo, 1987.

DIÁRIO DE NOTICIAS (2010). *Programa Erasmus*. Lisboa: Agência Nacional PROALV.

MERCOSUL (1991a). *Tratado de Assunção*. http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1. (Acessível em 10 de setembro de 2011).

MERCOSUL. (1991b). CMC/DEC Nº. 7/91. *Institui a Reunião de Ministro da Educação do Mercosul*.

MERCOSUL. (1992a). *Plano trienal para o setor de educação no contexto do MERCOSUL*.

MERCOSUL. (1992b). *Ata da II Reunião de Ministros da Educação da República da Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai*.

MERCOSUL. (1994). *Protocolo de Ouro* Preto. Ouro Preto.

MERCOSUL. (1988). *Plano Trienal do Setor Educacional do MERCOSUL* (1998-2000).

MERCOSUL. (2001). *Plano Estratégico do Setor Educacional do MERCOSUL* (2001-2005).

MERCOSUL. (2006). *Plano do Setor Educacional do MERCOSUL* (2006-2010).

MERCOSUL. (2008). *Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de credenciamento de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no Mercosul e estados associados*.

MERCOSUL. (2011). *Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul* (2011-2015).

MERCOSUL. (2012). Decisão MERCOSUL/CMA/DEC. Nº 36/12, de 06.12.2012. *Cria o SIMERCOSUL*.

Páginas consultadas

Centro Europe Direct Oeste. *Línguas da UE*. http://www.europedirect-oeste.pt/index.php/a-uniao-

europeia/2013-06-19-10-03-54. (Acessível em 20 de julho de 2015).

DGES. *O Processo de Bolonha*. http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Estudantes/Processo+de+Bolonha/Processo+de+Bolonha/. (Acessível em 20 de abril de 2013).

OEA. Organização dos Estados Americanos. http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp. (Acessível em 18 de abril de 2013).

OEI. Organização de Estados Iberoamericanos para a Educação, a Ciência e a Cultura. http://oei.org.br/apresentacao.php. (Acessível em 28 de março de 2013).

PASEM. *Programa de Apoio ao Setor Educacional do Mercosul*. http://www.pasem.org/pt/. (Acessível em 5 de abril de 2013).

SEM. *Instancias do Setor Educacional do Mercosul*, http://www.sic.inep.gov.br/pt-BR/mercosul-educacional/instancias.html. (Acessível em 20 de fevereiro de 2011).

UNASUR. *Unión de Naciones Suramericanas.* http://www.unasursg.org/. (Acessível em 20 de julho de 2015).

Agenda Global e Mercantilização da Educação: Algumas Problematizações Sobre as Políticas Educacionais de Distribuição Massiva de Laptops Educacionais no Modelo "1:1"

Viviane Grimm
Doutoranda em Educação do PGGE/FAED – UDESC – Brasil
Professora do IFSC – Brasil
Bolsista PDSE/CAPES
vivi.grimm@gmail.com

Geovana Mendonça Lunardi Mendes
Professora e Pesquisadora do PPGE/FAED – UDESC – Brasil
Líder do Grupo de Pesquisa "Observatório de Práticas Escolares"- CNPq
geolunardi@gmail.com

Resumo - O entusiasmo pelas tecnologias de informação e comunicação têm marcado o discurso pedagógico e as políticas educacionais desde meados do século XX. Na busca por "modernizar" a escola, o currículo, o professor, em oposição aos modos de ensino tradicional, nos últimos anos, diferentes países lançaram políticas ambiciosas voltadas a inserção de tecnologias no contexto escolar. Neste ensaio teórico, buscamos problematizar a política educacional de inserção de tecnologia baseada no modelo "1:1" (um computador por aluno) no seguinte sentido: o que tem mobilizado países como Brasil e Portugal a adotarem políticas massivas de distribuição de laptops educacionais, mais especificamente os programas PROUCA e e-escolinha, desenvolvidos a partir de 2005? Buscamos responder tal questão a partir do referencial teórico de autores do campo da sociologia, sobretudo, Stephen Ball com os conceitos de "políticas globais" e "mercantilização" da educação, Roger Dale com o conceito de "agenda globalmente estruturada" e as contribuições de Boaventura de Souza Santos sobre os processos e as dinâmicas das globalizações. Partimos do pressuposto que as políticas educacionais de inserção de tecnologia no modelo "1:1" demandam de políticas transnacionais, externas aos países e seus territórios, que vem na educação um "grande negócio" e os Estados Nação seus consumidores, tornando a própria formulação da política educativa um produto comercializável, em especial para países periféricos, mobilizados pela ideia de que tais programas são capazes de resolver problemas educacionais e sociais diversos. No entanto, cabe observar que estas políticas são traduzidas e interpretadas nos contextos nacionais e locais, não devendo ser analisada como simples transposição. Por fim, observamos que as disputas em torno das políticas de inserção de tecnologias nas escolas tem privilegiado a distribuição massiva em detrimento de outras possibilidades de apropriação da cultura digital nos contextos educativos.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Agenda global. Mercantilização da educação. Um computador por aluno.

Argumentos Iniciais

Assim como no início do século XX, quando se vivia um período marcado por forte "entusiasmo pela educação" e "otimismo pedagógico" pela pedagogia nova ou escolanovista (Nagle, 1974),

parece que se iniciou o século XXI com um otimismo exacerbado pelas salas de aulas ocupadas com produtos tecnológicos de última geração e entusiasmo pelo uso das Tecnologias de Informação de Comunicação -TIC no ambiente escolar (Soares, 2006).

Desde meados da década de 1960, as TIC tem sido incorporado ao discurso pedagógico sob o prisma de "renovação educacional" e consideradas item indispensável para solucionar os mais diversos problemas educacionais (interesse, fracasso escolar, inclusão), questões de cunho socioeconômico (inserção dos países do "sul" no mundo globalizado e diminuir as desigualdades) e/ou conflitos geracionais (nativos *versus* imigrantes digitais), ancorando-se a ideia de que a escola precisa se modernizar para responder aos desafios postos pelos modos de vida da modernidade, da cultura digital, da globalização, da Sociedade do Conhecimento, da Sociedade em Rede, da Sociedade da Informação etc.

Estes discursos sobre as TIC na educação tem perpassado diferentes esferas do campo social, sobretudo, a partir dos anos de 1990, passou a ser pauta de diferentes organismos supranacionais, tais como, Banco Mundial, FMI e UNESCO, que tem elaborado um conjunto de documentos direcionados, principalmente, aos países em desenvolvimento, que além de enfatizarem a importância da inserção das TIC no contexto educativo e sua relação com a melhoria do desempenho escolar e, conseguinte, competitividade dos países, desenvolveram indicadores relacionados a mensuração do número de computadores por aluno, a conectividade dos diferentes países, a matriz de competências digitais de professores e estudantes, entre outras ações que buscam mensurar e comparar as diferente nações. Estes organismos "[...] mais do que influenciar no aumento da produção de políticas que advogam o uso das TIC nas escolas, produzem discursos que relacionam a intensificação do uso de tais tecnologias a uma melhoria da qualidade da educação" (Farias & Dias, 2013: 86), mesmo sem a existência de dados que comprovem os benefícios agregados à sua utilização.

Neste ensaio, buscamos lançar um olhar sobre as recentes políticas de distribuição massiva de laptops educacionais na modalidade "1:1", iniciadas a partir de 2005 em diversos países. De modo mais específico, buscamos problematizá-la no seguinte sentido: o que tem mobilizado países como Brasil e Portugal a adotarem políticas massivas de distribuição de laptops educacionais, mais especificamente os programas PROUCA e e-escolinha, desenvolvidos a partir de 2005?

O modelo "um computador por aluno" foi apresentado durante a reunião do Fórum Econômico Mundial, no ano de 2005, em Davos na Suíça, pela instituição sem fins lucrativos "*One Laptop per Child*" (OLPC). O Projeto OLPC, apresentado para os representantes das nações participantes do fórum, buscava desenvolver um laptop de valor acessível (100 dólares) para uso educacional no modelo "1 : 1", destinado a crianças entre 6 e 12 anos de idade de países em desenvolvimento. Os idealizadores de tal projeto são os pesquisadores Nicholas Negroponte e Seymour Papert, entusiastas do uso das tecnologias digitais na educação escolar.

A partir de 2005 este modelo de inserção de TIC nas escolas foi apropriado por diversos países, que elaboraram programas e projetos com características bastante distintas (tipo de equipamento, modo de aquisição, forma de distribuição, formação dos professores), dentre eles podemos destacar o ProUCA – Programa Um Computador por Aluno (Brasil), Conectar Igualdad

(Argentina), Una Computadora por Niño (Paraguai), Plan Ceibal (Uruguai), Projeto Canaima Educativo (Venezuela), e-escola (Portugal), Plan Escuela 2.0 (Espanha), entre outros projetos nos diversos continentes. Estes programas tiveram grande publicidade por parte dos governantes e ampla divulgação na mídia.

Partindo dos conceitos de "políticas globais" e "mercantilização" da educação elaborados por Stephen Ball, de "agenda globalmente estruturada para a educação" de Roger Dale, bem como, as contribuições de Boaventura de Souza Santos sobre os processos e as dinâmicas das globalizações, consideramos como hipótese inicial de investigação que as políticas educacionais de inserção de tecnologia no modelo "1:1" demandam de políticas transnacionais, externas aos países e seus territórios, que vem na educação um "grande negócio" e os Estados Nação seus consumidores, tornando a própria formulação da política educativa um produto comercializável, em especial para países periféricos, mobilizados pela ideia de que tais programas são capazes de resolver problemas educacionais e sociais diversos.

Tal pressuposto vincula-se ao desenvolvimento de uma pesquisa, mais ampla, realizada pela primeira autora no âmbito de seu doutoramento, que busca investigar os modos como o modelo "um computador por aluno" foi recontextualizado em políticas massivas de distribuição de laptops educacionais desenvolvidas no Brasil e em Portugal. Neste ensaio, buscamos apresentar as primeiras etapas de um possível enquadramento teórico da pesquisa e utilizamos algumas características das políticas desenvolvidas nos dois países, não numa perspectiva de comparação, mas, sim, como casos exemplares, que possibilitam vislumbrar o modo como estas políticas podem estar vinculas a "agendas globais" e a um "mercado educacional" bastante lucrativo.

Agenda globalmente estruturada, políticas globais e mercantilização da educação: enquadramento teórico para análise do modelo "1:1"

O conceito de "agenda globalmente estruturada para educação" (AGEE), desenvolvido por Roger Dale, busca estabelecer, mais claramente, as ligações existentes entre as mudanças na política e prática educativas e as da economia mundial (Evangelista & Shiroma, 2007). O autor considera a mudança de natureza da economia capitalista mundial como a força diretora da globalização e, a partir deste pressuposto, busca estabelecer seus efeitos sobre os sistemas educativos, ainda, que considere a existência de intensas mediações no contexto local.

A AGEE pode ser entendida a partir de seus conceitos chaves. Conforme Dale (2004: 426) o "*global*" implica, especialmente, "[…] forças econômicas operando supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo que reconstroem as relações entre as nações", a "*agenda estruturada*" está relacionada a partilha de "[…] um conjunto sistemático de perguntas incontornáveis para os estados-nação, enquadradas pela relação destes com a globalização", e, por fim, o termo "*educação*" consiste em questionar:

> […] os princípios e processos da distribuição da educação formal, na definição, formulação, transmissão e avaliação do conhecimento escolar e em como é que estas coisas se relacionam entre si. Elas dirigem-nos no sentido de descobrir como é que aqueles processos

> são financiados, fornecidos e regulados e como é que este tipo de formas de governação se relacionam com concepções mais amplas de governação dentro de uma sociedade (ibdem: 439).

Na perspectiva da AGEE (Dale, 2004: 436) a globalização se torna um conceito chave, que por sua vez é descrita como um "[…] conjunto de dispositivos político-econômicos mobilizados para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores", sendo que a adesão aos seus princípios é veiculada por meio de pressão econômica transnacional, construída a partir de um conjunto de atividades relacionadas entre sim nos planos econômicos, políticos e culturais, tendo como características, respectivamente, o hiper-liberalismo (econômico), a governação sem governo (político) e a mercadorização e o consumismo (cultural).

A perspectiva de globalização adotada na AGEE se afasta das concepções economicistas de globalização. Para Dale (2004) estamos diante de um fenômeno inédito, em que triunfou o sistema capitalista e não uma nação hegemônica, já não se trata mais do imperialismo de uma nação sobre a outra, mas de novas formas de governação transnacional com formas de autoridade sem precedentes (empresas, organismos transnacionais, fundações etc.), resultantes da transformação das condições da procura de lucro, que continua sendo o "motor de todo o sistema".

Partindo da perspectiva da AGEE, Fátima Antunes (2008) observa que os efeitos dos processos de globalização nas políticas educativas nacionais ocorrem por meio da mediação do Estado, da sua posição no contexto global e do complexo processo de relações sócio-político-institucionais que configuram a "agenda política nacional" para educação inscrita numa "agenda globalmente estruturada", ou seja, os problemas identificados, as prioridades definidas, os recursos mobilizados, as soluções escolhidas para o contexto nacional são condicionadas pelas dinâmicas e relações político-econômicas supranacionais e pressões globais (processos culturais, políticos e econômicos), pela situação do Estado e da formação social nacional nesse contexto. No entanto, mesmo que "[…] o leque de escolhas dos Estados possa encontrar-se diminuído, estes não só continuam a ser protagonistas decisivos da regulação supranacional como constituem instâncias de mediação cruciais na definição de políticas educativas […]" (Antunes, 2008: 16).

É nesse contexto macro que situamos os discursos sobre TIC na educação. Consideramos que um conjunto de instituições transnacionais, dentre elas, destacadamente, o FMI, a OCDE, o Banco Mundial, a UNESCO, bem como, grandes empresas do setor de informática, ONGs e fundações, tem operado no sentido de impor um discurso legítimos sobre as TIC, que tende a considerar, sobretudo, o seu aspecto econômico em detrimento de um uso crítico e substancial. Raquel G. Barreto (2012: 46) observa que são muitos os discursos de organismos e corporações sobre as TIC "[...] pensando a educação como um mercado em promissora expansão", onde "pacotes tecnológicos" têm sido direcionados para educação por meio de políticas educacionais, tanto como forma de explicar o fracasso escolar como, também, "[…] justificativa para o fornecimento de kits tecnológicos acompanhados de algum tipo de variação em torno das instruções de uso", reduzindo professores e alunos a "usuários/consumidores" (ibidem: 53).

A existência de industrias interessadas no mercado de produtos educacionais não é algo recente no mundo (Moeglin, 2010). Desde o século XIX, com a difusão da obrigatoriedade escolar e a homogeneização dos materiais de ensino, a escola se tornou uma "[...] poderosa instância de aquisição de materiais escolares produzidos em série; um atraente mercado à indústria, especialmente porque respaldado por um comprador de lastro (o Estado)" (Vidal & Gaspar da Silva, 2010: 32).

Porém, apesar desta relação secular dos sistemas educativos com o mercado de produtos educacionais, o modo como estes tem se organizado globalmente por meio de "redes políticas" (Ball, 2014a, 2014b), cada vez mais emaranhadas e difíceis de serem mapeadas, influenciando no contexto de políticas nacionais e transnacionais, tem tornado este um fenômeno bastante complexo e contemporâneo, sobretudo, relacionado aos modos de globalização neoliberal.

Para Ball (2014b) as relações entre o Estado e o mercado de soluções educativas tem contribuído para a mudança da natureza do próprio Estado, por meio de uma relação interativa entre a mudança da política, a oportunidades de políticas criadas pelo Estado e as soluções políticas (policy) que são vendidas pelo setor privado para o Estado, gerando novos negócios para a indústria educacional a partir de reformas indicadas e da venda dos respectivos produtos para as demandas geradas por tais reformas. As empresas privadas perceberam no mercado de serviços e produtos educativos um terreno de possibilidades, criadas no marco de uma estrutura política global e multilateral, que privilegia direta e indiretamente soluções privadas para problemas públicos e intensificaram suas ações a partir dos anos de 1990 (Ball, 2014a).

Neste quadro de interesses, disputas e concorrências as política educacionais se apresentam como uma oportunidade de lucro para o "*edu-business*" global (Ball, 2014b: 36), ou seja, as própria políticas educacionais tornam-se uma mercadoria, um negócio, um objeto de venda, comercializável, que pode ser comprado e consumido pelos Estados nacionais em suas políticas de educação, em especial para os países periféricos. Assim, o desenvolvimento das políticas educacionais nacionais passam a ser objeto de disputa em diversas redes globais, envolvendo, além dos governos, instituições e agentes nacionais, o protagonismo dos organismos transnacionais, ONG,s, *think tanks*, empresas internacionais, consultores e especialistas, empreendedores sociais etc., onde diversos discursos fluem e ganham legitimidade (Ball, 2014b, p. 34-35). Por meio da posição privilegiada que estes novos atores possuem nas relações de poder transnacional, conseguem disputar a pauta de uma agenda globalmente estruturada para educação, influenciando, diretamente, o contexto das políticas educativas nacionais (Dale, 2004).

É a partir deste enquadramento teórico que situamos as políticas de distribuição massiva de laptops educacionais no "modelo 1:1" no Brasil e em Porgugal. Consideramos que os programas "ProUCA" e "e-escolinha" guardam diversas características que os aproximam do entendimento de "política como negócio" e também como parte de uma "agenda globalmente estrutura para educação". Esta hipótese pode ser melhor esclarecida por meio de uma breve contextualização do Projeto OLPC, *lócus* de onde irradiou a ideia do "um computador por aluno" ou o "laptop educacional de 100 dólares", bem como, das referidas políticas nos contextos nacionais.

OLPC, ProUCA e "Magalhães": fluxos da política educacional como negócio

Conforme já relatado na introdução deste trabalho, a ideia de um laptop para uso educacional no modelo "1 : 1" foi apresentada em um notório espaço político e econômico: durante a reunião do Fórum Econômico Mundial em Davos na Suíça, no ano de 2005, pelo Professor Nicholas Negroponte. Tratava-se de uma nova linha de pesquisa do conceituado Laboratório de Mídias do Instituto de Tecnologia de Massachussets (MediaLab/MIT), que buscava desenvolver um computador portátil de 100 dólares, com configurações diferenciadas e específicas, para ser distribuídos a crianças entre 6 e 12 anos de idade de países em desenvolvimento. Negroponte, na sua apresentação, desafiou "[…] os países do mundo a se engajarem num esforço global de universalização do acesso às NTICs, a partir da meta de garantir a todas as crianças o direito ao seu próprio computador, tomando como lema a ideia de um laptop para cada criança" (Velloso, 2014: 13).

A partir do aprimoramento desta ideia foi criada, ainda em 2005, a associação sem fins lucrativos OLPC – *One Laptop per Child* e a Fundação OLPC (OLPCF), que respectivamente mantem o Programa OLPC e comercializa seus produtos (laptops, tablets e assessoria) junto aos países interessados. A fundação, ainda hoje, presidida por Negroponte, tem como membros fundadores, que angariam fundos para instituição, as seguintes empresas: Google, AMD, Brightstar, Ebay, Marvell, Nortel, Quanta, Red Hat e SES Astra. Além disso, conta como parceiro as empresas e instituições a seguir: Citigroup, Foley Hoag, Fuse Project, Greenberg Traurig, Nurun, Petagram, Underwriters Laboratories, United Nations Developement Programme (OLPC, 2015). Estas instituições, além da contribuição financeira para o projeto, algumas delas pela natureza do seu trabalho, mapeiam os usos de tecnologia, fazem pesquisa e acompanham o desvelar das propostas em que a OLPC tem interesses, bem como, recebe incentivos de organismos transnacionais como o Banco Mundial e a OMC (Velloso, 2014: 13).

O mapeamento dos membros fundadores, assim como, as empresas e instituições parceiras da OLPC, repercutem a posição de prestígio da mesma em âmbito mundial, que conta com o apoio de diversas empresas de ponta do setor de tecnologia, comunicação, mercado financeiro, consultoria em design, criação, inovação e advocacia, sendo todas de abrangência internacional, algumas com interesses direto na venda de tecnologia para o desenvolvimentos dos laptops, outras exercem atividades na área de assessoria a governos e internacionalização, bem como, a parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, importante órgão ONU, com forte penetração em mais de 165 países que possui sua representação.

Ainda no ano de 2005, por ocasião da apresentação do Projeto OLPC ao governo Luís Inácio Lula da Silva, na Suíça, Negroponte, Seymour Papert e Mary Lou Jopsen vieram ao Brasil, especialmente para conversar com o presidente e expor a ideia do programa com detalhes. O presidente não só aceitou participar do programa como instituiu um grupo interministerial para avaliá-lo e apresentar um relatório, que mais tarde resultou no Projeto UCA e ProUCA. No mesmo ano, um protótipo do laptop foi apresentado por Negroponte, em conjunto com o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, em Tunis. Nesta ocasião, Kofi Annan, publicamente, endossa o projeto, e

Negroponte declara quais os países interessados e comprometidos com o Projeto: Argentina, Brasil, China, Egito, Índia, Nigéria e Tailândia (OLPC Brazil, 2015).

A retórica construída em torno do programa da OLPC é tramada a partir de um conjunto de atores políticos com poder de influência mundial, que legitimam o projeto, seja por meio do apoio público as ações da OLPC e ao seu modelo, seja por meio da "compra" dos seus produtos ou dos concorrentes do mercado de computadores portáteis e tablets educacionais, dentre eles, as multinacionais Acer, Intel, JP Inspiring Knowledge, Positivo entre outras, que passam a disputar a venda dos laptops educacionais em diversos países, ancoradas na ideia de que estes carregam consigo os símbolos do que seja a modernidade pedagógica e, consequentemente, de um país que busca ser competitivo no mercado mundial.

Passados dez anos do início da OLPC, constata-se que o modelo "1:1" teve uma repercussão em escala global, sobretudo nos países do sul, destacadamente na América Latina e África, que eram seu público inicial - a OLPC buscou desenvolver, produzir e distribuir laptops de baixo custo, com específicas configurações, através da adesão ao programa por países em desenvolvimento, contribuindo com isso com a diminuição da "brecha" digital (OLPC, 2015). No entanto, para além dos países que "compraram" o programa oferecido pela OLPC, muitos outros basearam-se nesse modelo e desenvolveram iniciativas específicas, tanto por meio do desenvolvimento de tecnologias próprias ou adquirindo o equipamento de outras empresas que tem disputado, acirradamente, o mercado de laptops e tablets educacionais. Além da comercialização da política dos laptops no modelo "1:1" para diversos países, sendo em algumas situações acompanhada pelo pacote de assessoria pedagógica e de gestão do projeto, a OLPC também criou o "XO Tablet" com outros parceiros para "levar a sua experiência para o mercado educacional" (OLPC, 2015), sendo comercializado em grandes redes de varejo, tais como, Amazon, Target e Walmart.

Independente do percurso que cada país optou, parece pertinente observar a abrangência global da ideia disseminada pela OLPC, bem como, o modo como conseguiu transformar esta política em um produto comercializável e bastante lucrativo, por meio de um conjunto de ações que influenciam nas políticas educativas dos contextos nacionais, que pode ser comprado pelos diferentes países, transformando os respectivos Estados em "consumidores" de seus pacotes, principalmente, países periféricos, que diante da "sedução tecnológica" que as máquinas exercem, acabam por aderir ao projeto. Neste sentido, cabe ressaltar que não se trata do desaparecimento do Estado, mas do desenvolvimento de uma forma específica de se fazer políticas no neoliberalismo, que tem como uma das suas características-chave o fato de "[…] não funcionar *contra* o Estado, mas *através* dele" (Dale, 2010: 1104).

A tradução do modelo "1:1" no Brasil e em Portugal podem ser tomados como "fluxo local" desta "política global" iniciada pela OLPC, onde os dois países, movimentam-se pela emergência de, em nível macro, melhorarem índices como o acesso a internet, a conectividade da população, o número de computadores por aluno e, conseguintemente, o desenvolvimento de certas competências relacionadas ao usos das tecnologias por parte da população, que venham a contribuir para o fortalecimento da economia com base nos imperativos de uma Sociedade do

Conhecimento. Além disso, ambos os países, viram no projeto a possibilidade de adensamento da cadeia produtiva nacional de computadores portáteis.

O caso do e-escolinha ou "Magalhães", como ficou popularmente conhecido, expressa uma relação direta com as políticas da União Europeia (UE). Conforme Sara Pereira (2012: 293) "ao abrigo do Plano Tecnológico da Educação, o 'e.escolinha' inseria-se numa política mais ampla para o desenvolvimento de uma economia competitiva e dinâmica, através das metas estabelecidas pela União Europeia na Estratégia de Lisboa 2000". A Estratégia de Lisboa tinha como objetivo principal tornar a UE como a principal economia do mundo, mas competitiva e com maior criação de emprego, afirmando-se na economia global. Neste contexto, a educação se tornou uma prioridade política numa perspectiva econômica e a modernização tecnológica da educação torna-se central, sobretudo, para os países periféricos do bloco.

Deste modo, observa-se na política do "Magalhães" em Porgugal, indícios de uma política orientada para corresponder as metas definidas em outras instâncias de governação, fazendo parte de um conjunto de políticas educativas que ajudam a evidenciar "tentativas de edificar, no terreno da educação, respostas a pressões e processos globais, assumindo que a orientação das políticas educativas nacionais deve constituir-se como a prossecução de uma agenda globalmente estruturada" (Antunes, 2008: 27).

Outro movimento que parece revelador das estratégias econômicas e políticas em torno do ProUCA e "Magalhães" é o modo como o fornecimento dos equipamentos tornou-se um nicho de mercado disputado pelas industrias de computadores. Tanto em Portugal como no Brasil a aquisição dos laptops gerou acirrada disputa entre as "gigantes" do setor de informática (Acer, Intel, Microsoft, CCE, Encore, Positivo etc.), sendo o processo interpelado por meio de inquérito parlamentar (Portugal) e denúncia junto ao Tribunal de Contas da União (Brasil), mobilizando governantes a prestarem esclarecimentos aos órgãos públicos competentes.

Além disso, ambos os países vislumbraram no projeto de massificação de laptops educacionais a possibilidade de adensamento das respectivas cadeia produtiva nacional de computadores portáteis. A empresa portuguesa JP Inspiring Knowledge, a partir do desenvolvimento do portátil "Magalhães" para o Programa e-escolinha em Portugal, distribuído para as crianças do 1º ciclo, tornou-se um exportador mundial de laptops educacionais, vendendo o portátil para mais de 20 países, rendendo um volume de negócio de aproximadamente 294 milhões de euros apenas com a venda do "Magalhães" no ano de 2013 (Relatório e Contas 2013 empresa JP Inspiring Knowledge, 2013).

No Brasil, a empresa brasileira Positivo Informática S.A foi eleita em 2010 como fornecedora dos laptops a serem distribuídos na continuidade do ProUCA até o ano de 2012. Tal resultado, alavancou a cadeia produtiva brasileira no processo de fabricação e manutenção dos equipamentos, resultando para a empresa, além do ganho direto (mais de 90 milhões para os 300 mil computadores), o desenvolvimento da *expertise* necessária para sua inserção em outros países.

Deste modo, observa-se, por uma lado, o aquecimento econômico impulsionado por uma "política global", em que "[…] o governo vale-se dessa necessidade criada por outrem, para potencializar

suas demandas locais" (Lunardi-Mendes, 2015). Por outro lado, observa-se que, por meio da distribuição massiva dos laptops no modelo "1:1", as empresas do setor de informática encontram na escola de massa um canal de difusão e popularização do seu uso, conseguintemente, propiciada por uma injeção de montantes significativos de recursos vindos, principalmente, dos cofres públicos (Gaspar da Silva & Amante, 2015: 8). Assim, Brasil e Portugal passam de consumidor a exportador de equipamentos por meio de empresas privadas do setor de informática, que vão juntamente investir no conceito da política "1:1" e passam a disputar mercado junto aos Estados consumidores, sobretudo nos países periféricos.

Outro ponto em comum na política desenvolvida nos dois países foi a descontinuidade dos programas. Os dois tiveram vida curta e, após forte período de entusiasmo e considerável investimento público, foram abandonados pelos governos. O "Magalhães" iniciou em 2008 e desde 2011 está suspenso. O ProUCA iniciou em 2007, com a fase piloto e no momento da expansão, em 2012, também foi suspenso.

Algumas considerações

A perspectiva de inserção de laptops educacionais desencadeada pela OLPC e adotada em diferente países, entre eles Brasil e Portugal, em alguma medida, parece vir ao encontro da nossa hipótese inicial, ou seja, as políticas educacionais de inserção de tecnologia no modelo "1:1" demandam de políticas transnacionais, externas aos países e seus territórios, que vem na educação um "grande negócio" e os Estados Nação seus consumidores, tornando a própria formulação da política educativa um produto comercializável, em especial para países periféricos.

Nesta perspectiva, a dinâmica de operacionalização dos projetos desenvolvido em ambos os países parecem estar em sintonia com modos de globalização hegemônicas (Santos, 1997; 2001), que buscam adequar os países em desenvolvimento, as instituições e as pessoas à esteira do "desenvolvimento" econômico e científico de base neoliberal, transformando-os em consumidores de tecnologia. De acordo com Boaventura de Souza Santos (2001: 44) a assimetria do poder transnacional entre o centro e a periferia está ainda mais "dramática" com a globalização política, em que a soberania dos "[…] Estados mais fracos está agora diretamente ameaçada, não tanto pelos Estados mais poderosos, como costumava ocorrer, mas sobretudo por agências financeiras internacionais e outros actores transnacionais privados, tais como as empresas multinacionais".

Cabe salientar que tal constatação precisa ser analisada numa perspectiva multidimensional, ou seja, a dinâmica de funcionamento observada neste ensaio refere-se ao plano macro-estrutural e nesse plano consideramos que a política do modelo "1:1" apropriada no Brasil e em Portugal guardam semelhanças com uma perspectiva de globalização hegemônica neoliberal, tendo contribuído para a disseminação de uma concepção de tecnologia como instrumento de colonização e dominação de países em desenvolvimento, bem como, apontam para direções economicistas de educação e de tecnologia no modo como se apropria desta agenda globalmente estruturada para educação nas políticas nacionais. Porém, isto não significa que o micro contexto - o contexto da prática educativa -, esteja determinado por esta concepção. Pelo contrário, consideramos, assim como observa Stephen Ball (1997, 2009), que as políticas são feitas e

construídas em diferentes contextos, sendo que no contexto da prática esta passa por novos desenvolvimentos, traduções e interpretações, ganhando novos sentidos pelos atores locais ao mobilizarem em seus projetos educativos.

Por fim, consideramos que as tecnologias digitais fazem parte do contexto social contemporâneo e que a escola tem muito a contribuir na literacia digital dos estudantes. A crítica que buscamos desenvolver é no sentido de questionar a perspectiva celebratória e instrumental que os discursos pedagógicos sobre tecnologia educativa passam a ter em projetos pouco articulados ao contexto local e com restritas contribuição para uma apropriação mais substantiva da cultura digital. Lunardi-Mendes (2015) observa que enquanto em países tecnologicamente desenvolvidos, como no caso dos EUA e do Japão, a tônica tem sido em discutir metodologias de trabalho pedagógico vinculadas a prática do Bring Your Own Device (BYOD), em países como o Brasil, políticas de distribuição massiva de equipamentos nos impedem de discutir, mais detidamente, como no âmbito local as escolas podem lidar, por exemplo, com os celulares e suas infinidades de aplicativos.

Referências

Antunes, F. (2008). *A nova ordem educacional, espaço europeu de educação e aprendizagem ao longo da vida:* actores, processos, instituições. Coimbra: Almedina.

Ball, S. J. (2014a). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Revista de Políticas Educativas/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(41), 1-17.

Ball, S. J. (2014b). *Educação Global S. A.:* novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa, Brasil: UEPG.

Ball, S. J. (2009). Entrevista com Sthepen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, 30 (106), 303-318.

Ball, S. J. (1997) Educational reform: a critical and poststructural approach. Buckingham: Open University Press.

Barreto, R. G. (2012). Tecnologia e educação: trabalho e formação docente. *Educação & Sociedade*, Campinas, 25(89), 1181-1201.

Dale, R. (2010). A sociologia da educação e o estado após a globalização. *Educação & Sociedade*, Campinas, 31(113), 1099-1120.

Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação & Sociedade*, Campinas, 25(87), 423-460.

Evangelista, O. & Shiroma, E. O. (2007). Professor: protagonista e obstáculo da reforma. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, 33(3), 531-541.

Farias, L. C. & Dias, R. E. (2013). Discursos sobre o uso das TIC na educação em documentos Ibero-Americanos. *Revista Linhas*, Florianópolis, 14(27), 83-104.

Gaspar da Silva, V. L. & Amante, L. (2015). Objectos da escola? Quando novos personagens entram em cena. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas/Education Policy Analysis*

Archives, 23, 1-20.

Lunardi-Mendes, G. M. (2015). “Tecnologia é a resposta, mas qual era a questão?”: sobre políticas de inserção de tecnologias nas escolas e mudanças curriculares. (mimeo).

Moeglin, P. (2010). Les industries éducatives. Paris, Presses Universitaires de France.

Nagle, J. (1974). *Educação e sociedade na primeira república***.** São Paulo: EPU.

OLPC. (2015). *Site OLPC.* Disponível em: <http://one.laptop.org/>. Acesso em: 01/07/2015.

OLPC Brazil. (2015). *OLPC Brazil*. Disponível em: <http://wiki.laptop.org/go/OLPC_Brazil>. (Acesso em: 15/06/2015).

Pereira, S. (2012). As políticas tecnológicas para a educação e a literacia digital: o caso do programa governamental ‘e.escolinha’. *Estudos em Comunicação*, 12, 293-324.

Relatório e Contas 2013 empresa JP Inspiring Knowledge. (2013). Disponível em: http://www.jp-ik.com/files/editorials/R_C_2013.pdf. (Acesso em: 30/06/2015).

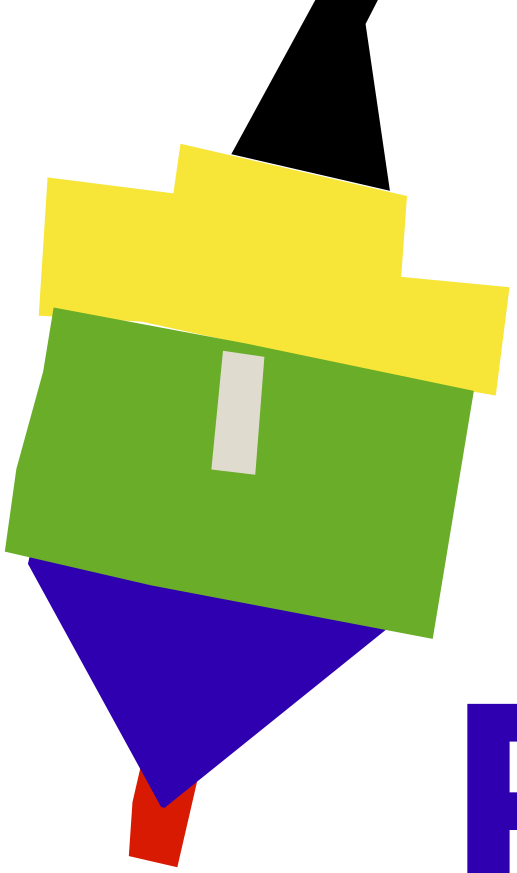
Santos, B. de S. (2001). Os processos de globalização. In. B. de S. Santos (org.), *Globalização. Fatalidade ou Utopia?* Porto: Afrontamento.

Santos, B. de S. (1997). Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 48, p. 11-32.

Soares, S. G. (2006). *Educação e comunicação:* o ideal de inclusão pelas tecnologias de informação: otimismo exacerbado e lucidez pedagógica. São Paulo: Cortez.

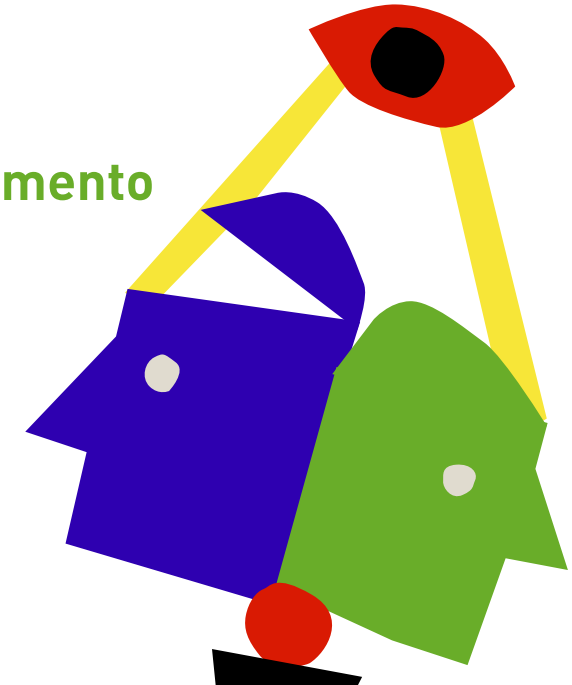
Velloso, L. (2014). *Das máquinas de ensinar aos netbooks:* tradição, inovação e tradução. Tese, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Vidal, D. & Gaspar da Silva, V. L. (2010). Por uma história sensorial da escola a da escolarização. *Revista Linhas*, 11(2), 29-45.



EIXO 02

Organização e gestão pedagógica da escola/agrupamento



Avaliação de Escolas: os efeitos nos processos de mudança e melhoria da escola

Correia, A. P.
Universidade de Évora
apcorreia.svp@gmail.com

Fialho, I.
Universidade de Évora
ifialho@evora.pt

Sá, V.
Universidade do Minho/IE
virsa@ie.uminho.pt

Resumo - A avaliação de escolas é apresentada ao nível do discurso político normativo e em alguns programas de avaliação, como é o caso em Portugal do modelo de avaliação externa das escolas (AEE), como um processo que promove a eficácia e a melhoria interna da escola. Todavia num contexto onde as politicas nem sempre criam os estímulos e as condições adequadas, a ação organizacional em torno dos processos avaliativos acaba por refletir o jogo dos atores. Perante a "natureza política" da avaliação, as escolas e os seus atores recorrem a "soluções organizacionais" que lhes permitem, em função dos interesses e dos objetivos individuais e organizativos, gerir as pressões e as expetativas do seu meio institucional. Integrada numa investigação mais ampla, em curso, com a finalidade de averiguar os efeitos do programa de AEE nas dinâmicas de autoavaliação e nos planos de ação para a melhoria da escola, na presente comunicação analisam-se as relações entre a avaliação e as mudanças ocorridas na escola. Questiona-se essencialmente: quais as mudanças ocorridas na escola na sequência dos processos avaliativos. O estudo geral no qual a comunicação se baseia insere-se numa matriz de cariz essencialmente qualitativo e opta pelo estudo de casos múltiplos, aplicado a cinco escolas. Como fonte de informação recorreu-se à observação, entrevistas, e inquérito por questionário. Nesta comunicação apresentam-se os resultados das entrevistas realizadas a diversos atores da comunidade educativa com diferentes funções nas escolas. Os resultados tendem a evidenciar que as organizações educativas, nas respostas às prescrições externas para a avaliação e melhoria da escola recorrem a estratégias e táticas plurais, de tal modo que as mudanças que ocorrem mais do que respostas à necessidade de eficácia e melhoria interna da escola, traduzem-se em processos de adaptação, que variam consoante as tensões existentes entre o contexto institucional e o ambiente competitivo onde as escolas estão inseridas.

Palavras-chave: Avaliação institucional, mudança organizacional, melhoria educativa.

Introdução

Em Portugal, a avaliação de escolas tem vindo, ao longo dos últimos anos, a ocupar um lugar de destaque na agenda das políticas educativas onde, numa perspetiva de confluência de eficácia e melhoria interna, os processos de avaliação externa e de autoavaliação são apontados como instrumentos decisivos para a melhoria da qualidade da educação.

Porém, no atual contexto de configuração de novos modos de *governança* e regulação, e de consolidação de um "regime de omni-avaliação" (Machado, 2010), as escolas encontram-se, cada vez mais, numa encruzilhada de tensões quanto ao modo de desenvolver os processos de autoavaliação, sobretudo quando, para além de estarem dependentes de uma administração educativa centralizada, têm de convencer, no jogo da oferta e da procura que se estabelece no "mercado", a "clientela" acerca da sua *performatividade.* Essas tensões são ainda agravadas pelo facto das políticas nem sempre proporcionarem os estímulos e as condições adequados à aprendizagem e capacitação dos atores para o desenvolvimento de práticas de autoavaliação e de ações de melhoria (Afonso, 2010; Alves & Correia, 2008; Correia, 2011). Acresce ainda que num cenário cuja ação quotidiana é sujeita de forma constante a pressões e exigências, por vezes contraditórias, quer de um "Estado institucional", quer de uma "ordem institucional de mercado" (Estevão, 1998) é complicado para as escolas conseguirem construir de forma autónoma a sua *capacidade interna de mudança* (Bolívar, 2012) e de melhoria.

A análise institucional e sociológica das organizações escolares tem mostrado que, sendo a escola "uma organização educativa complexa", (Lima, 1998), ela não se constitui apenas como um "locus de reprodução normativa", mas também como um "locus de produção" de regras formais e informais (Lima, 1998), onde os processos avaliativos não deixam de refletir os comportamentos estratégicos dos atores organizacionais. Se no *plano das orientações para a ação* (Lima, 2003) é possível instituir a emergência de uma "cultura de avaliação" e regulamentar a mudança, no *plano da ação organizacional* propriamente dita, a ação em torno dos processos avaliativos é sempre mediada por interesses, por intenções, e por estratégias diversas, que não se resumem apenas a uma resposta à necessidade de eficácia e melhoria interna da escola. A natureza política da avaliação e a existência de diferentes interesses em "jogo" vão contribuir para o reforço das tensões das escolas sobre os modos de desenvolver a autoavaliação, sobretudo quando a avaliação pode ser usada como instrumento de poder, controlo e sancionamento (Afonso, 2010, 2011). A acrescentar à dimensão política da avaliação, estão as dificuldades das escolas em serem capazes de desenvolver de forma autónoma processos de autoavaliação assentes na colaboração e na reflexão crítica e criativa entre todos os atores educativos, com vista à melhoria contínua dos processos de ensino e aprendizagem (Alves & Correia, 2008; Correia, 2011). Num contexto onde os objetivos são, por vezes, inconsistentes e não consensuais e as tecnologias pouco claras e, frequentemente, mal dominadas, não é fácil o diálogo entre a avaliação externa e os processos de mudança e melhoria, através da autoavaliação institucional.

Neste contexto é nosso objetivo contribuir para o conhecimento das mudanças pedagógicas, curriculares e organizacionais ocorridas na escola em resultado dos processos avaliativos, procurando evidências dos efeitos desses processos na melhoria da escola.

Contextualização e Metodologia

Esta comunicação enquadra-se numa investigação mais ampla, em curso, que se propôs averiguar de que modo o programa de Avaliação Externa das Escolas (AEE), contribui para o desenvolvimento nas escolas de dinâmicas e práticas de autoavaliação que sustentem a

elaboração de planos de ação que possibilitem a melhoria da escola. Inserida numa matriz de cariz essencialmente qualitativa, a investigação na qual a comunicação se baseia opta pelo estudo de caso aplicado a "cinco casos", pois partimos do pressuposto da existência de *tipos diferentes de condições* entre os casos a nível do contexto organizacional e das dinâmicas inerentes aos processos avaliativos (Yin, 2005). Nesta comunicação questiona-se: (1) quais as mudanças organizacionais, pedagógicas e curriculares ocorridas nas escolas em resultado dos processos avaliativos, procurando evidências dos efeitos da avaliação de escola (interna e externa) na sua melhoria.

Os dados empíricos aqui mobilizados foram recolhidos através da realização de entrevistas semiestruturadas, em cada um dos casos em estudo (três agrupamentos de escola – AG1, AG2 e AG3 – e duas escolas secundárias – ES1, ES2). No total foram realizadas trinta e sete entrevistas (n=37). Em cada agrupamento/escola não agrupada entrevistámos o diretor (E1), o coordenador da equipa de autoavaliação (E2); o presidente do conselho geral (E3); um coordenador de departamento (E4); um professor do conselho geral (E5); um encarregado de educação (EE); um aluno (AL) e um elemento do pessoal não docente (ND). Procurámos sobretudo obter informação e conhecimento através dos protagonistas do processo avaliativo. Os dados recolhidos através das entrevistas foram tratados através da análise de conteúdo (Bardin, 2009). Para concretizar a análise de conteúdo produziu-se um sistema de categorias de modo a que os dados, para cada uma das dimensões, pudessem ser agregados em unidades de sentido, em função das categorias definidas. No decorrer do estudo procurámos respeitar os princípios básicos da ética de investigação, nomeadamente no que respeita ao consentimento informado, à garantia da confidencialidade e ao anonimato das escolas e dos respondentes.

Resultados e Discussão

Para efeitos desta análise selecionamos apenas os excertos das entrevistas em que confrontámos os inquiridos com as mudanças que ocorreram nas escolas/agrupamentos em consequência dos processos de Avaliação Externa (AE) e de autoavaliação (AA). Neste contexto apresentamos dados relativos a duas dimensões objeto de análise: (A) *Mudanças em resultado do processo de avaliação externa da escola*; e (B) *Mudanças em resultado do processo de autoavaliação da escola*.

(A) Mudanças em consequência do processo de Avaliação Externa (AE)

Da análise de conteúdo aos discursos dos entrevistados para a dimensão *Mudanças em resultado do processo de AE* pareceu-nos pertinente a apresentação dos resultados ao nível de três categorias: "*Mudanças no processo de autoavaliação*"; "*Mudanças pedagógicas/curriculares*" e "*Mudanças organizacionais*".

a) Mudanças no processo de autoavaliação

Ao procurarmos perceber as perceções dos atores sobre as mudanças ocorridas no processo de autoavaliação (AA) da escola constata-se que estas se fazem sentir de modo mais expressivo ao

nível das subcategorias "*Planeamento do processo de AA*"; "*Definição dos campos de análise da AA*" e "*Reação e interpretação do processo de AA*".

- Na subcategoria *"Planeamento do processo de AA"*: o processo de AE influenciou, em todas as escolas (exceto na AG2), a tomada de decisão no que se refere à conceção e implementação da AA. Entre os motivos mais expressivos da tomada de decisão estão a "proximidade da AE" (AG1-E2), a "preparação para a AE" (ES2-E2), a "obrigatoriedade legal" (AG3-E2) e a "necessidade de responder aos pontos fracos apontados pela AE" (ES1-E2). Apenas na escola AG2 os motivos da decisão tiveram a ver, quer com "a necessidade de monitorização do Projeto Educativo através do acompanhamento dos resultados dos alunos" (E2), quer com a possibilidade de proceder a "alterações e sugestões de mudança ao projeto de intervenção do diretor" (E1). Face à análise parece-nos que o processo de AA é assumido, em todas as escolas (exceto na AG2), como uma *avaliação interna com caráter impositivo* (Sá, 2009), o que poderá vir a colocar em causa o objetivo de melhoria que se pretende.
- Na subcategoria "*Definição dos campos de análise da AA*": o referencial da AE influenciou, em todas as escolas (excetuando a AG1), a definição dos indicadores dos modelos de AA. Entre as razões mais expressivas para o mimetismo com o referencial da AE estão a necessidade de "dar uma resposta rápida ao que nos é pedido" (ES2-E2) ou, "dar alguma resposta e algum feedback àquela avaliação externa" (AG2-E2), ou ainda "verificar a evolução em relação à avaliação anterior" (AG3-E1). Face à análise, parece-nos que as escolas, perante a pressão da AE, mais do que a preocupação em responder às exigências de eficiência e eficácia, utilizam o isomorfismo como uma estratégia de resposta à AE, de modo a mostrarem que estão de acordo com os indicadores de qualidade definidos externamente e conseguirem obter as classificações desejadas.
- Na subcategoria "*Reação e interpretação do processo de AA*": a AE potenciou, em todas as escolas, a *aceitação* e a *interiorização* do processo de AA pelos docentes e não docentes, sendo apontada como uma das razões para essa interiorização a indexação das classificações da AE à atribuição de "prémios ou castigos" (Sá, 2009), como a "questão das cotas" (AG1-E1) para atribuição das classificações mais elevadas no âmbito da avaliação dos docentes. A análise permite inferir que a pressão da AE induz as escolas e os atores a interiorizar e integrar as práticas de AA como um "dado adquirido".

b) Mudanças pedagógicas/curriculares

Quanto às perceções dos atores acerca das mudanças que surgiram na escola a nível pedagógico e curricular pudemos verificar que estas ocorrem de modo mais expressivo nas subcategorias "*Processo de avaliação das aprendizagens*" e "*Resultados dos alunos*". De salientar que em nenhuma das escolas existem indicadores nas subcategorias "*Processo de ensino/ aprendizagem*" e "*Relação pedagógica professor/alunos*" o que traduz a débil articulação dos processos avaliativos com o núcleo técnico do ensino e da aprendizagem (a sala de aula), enquanto foco prioritário da melhoria (Bolívar, 2012; Elmore, 2000).

- Na subcategoria "*Processo de avaliação das aprendizagens*": a AE induziu todas as escolas (excetuando a AG1), a procederem à definição de critérios uniformizados para avaliação dos alunos. Poderá assim inferir-se que a definição pelas escolas de critérios comuns para avaliação dos alunos traduz uma maior preocupação com a aferição das avaliações internas das aprendizagens e a aproximação das mesmas aos resultados das avaliações externas.
- Na subcategoria "*Resultados dos alunos"*: a AE conduziu, em todas as escolas, a uma interiorização pelos docentes da necessidade de melhoria dos resultados escolares (exceto na escola ES1, por se considerar uma escola de referência nos *rankings* nacionais) e a uma maior centralidade das práticas na melhoria dos resultados escolares. Apesar dos discursos dos nossos informantes veicularem uma maior preocupação com os resultados escolares, apenas a escola AG2 implementou estratégias que traduzem a necessidade de dar resposta a esta preocupação, como a "realização de provas de aferição interna e os testes intermédios do GAVE" e a "implementação do Projeto Turma Mais e do Projeto Fénix" (E1,E2,E3,E4,E5).

c) Mudanças organizacionais

Quanto às perceções dos inquiridos acerca das mudanças que se fazem sentir a nível organizacional, constata-se que estas são mais evidentes nas subcategorias "*Procedimentos organizativos*" e "*Planeamento e execução da ação educativa*".

- Na subcategoria *"Procedimentos organizativos"*: a AE levou todas as escolas a desenvolverem procedimentos uniformizados de registo, organização e estruturação da informação, sendo notória uma maior preocupação em "criar instrumentos de registo do que era uma prática" (ES1-E2), de modo a que existam "evidências desses procedimentos" (ES1-E2). Face à análise parece-nos que as mudanças estão sobretudo subordinadas à preocupação de "fazer prova", numa lógica de "prestação de contas", formalizando e uniformizando documentos de registo, com o objetivo de responder a futuras solicitações da AE.
- Na subcategoria "*Planeamento e execução da ação educativa*": assume particular destaque, na escola AG2 a legitimação, após os resultados da AE, do estilo de liderança do diretor e a credibilização do seu projeto de intervenção que funciona como um referente da ação organizacional.

(B) Mudanças em consequência do processo de Autoavaliação da escola (AA)

Da análise de conteúdo pareceu-nos de igual modo pertinente a apresentação dos resultados ao nível das três categorias de análise apresentadas anteriormente.

a) Mudanças no processo de autoavaliação

Ao procurarmos perceber as perceções dos atores sobre as mudanças ocorridas no processo de autoavaliação (AA) em consequência do desenvolvimento do próprio processo de AA da escola,

constata-se que as mudanças ocorrem sobretudo na subcategoria "*Reação e interpretação do processo de AA*".

- A subcategoria "*Reação e interpretação do processo de AA"* aponta para a *habituação e interiorização* do processo de AA, pelos docentes e não docentes, nas escolas AG2, AG3 e ES1. Apesar da resistência inicial, com a regularidade do processo de AA "as coisas estão a ser interiorizadas" (AG2-E3) e "as pessoas já estão habituadas e rotinadas nas práticas de autoavaliação"(ES1-E1). Todavia, estas práticas ainda não fazem parte da cultura escolar, sendo "poucos os docentes que entendem a avaliação da escola como uma necessidade" (AG2-E2), sendo que a generalidade acha que "é mais um acréscimo de trabalho e não é uma necessidade para o desenvolvimento do seu trabalho" (AG3-E2), pelo que colaboram no processo "porque acham que sim, mas é uma questão burocrática e administrativa, ainda não é visto como algo para melhorar" (AG2-E2). Na escola AG1 o processo de AA centrou-se nos encarregados de educação e nos alunos e a generalidade dos docentes desconhece os seus resultados. Nas escolas AG3 e ES2 o processo de AA incidiu apenas em alguns docentes, o que teve como consequência o desinteresse dos restantes pelos seus resultados. Poderá assim inferir-se estarmos nas escolas AG1, AG3 e ES2 perante situações de heteroavaliação (Palma, 2001). Face à análise pode afirmar-se que a AA é concebida em todas as escolas como um processo burocrático e de ritualização da eficácia da ação organizacional e que a sua interiorização se enquadra numa conceção da AA como um *mito racional* (Meyer & Rowan; 1999*).*

  Pudemos ainda verificar que nas escolas AG2 e ES1 o processo de AA é percecionado, por alguns docentes, como uma *forma de controlo e de responsabilização (accountability).* Nestas escolas os resultados da AA têm implicações nas classificações obtidas na avaliação de desempenho pelos docentes (AG2), ou na obtenção do estatuto de "bom profissional" (ES1). Neste contexto, alguns docentes questionam a centralidade da AA nos resultados ao invés dos processos: "os resultados são tudo e ninguém questiona os resultados" (ES1-E5). Em consequência, os resultados da AA, conduziram a situações de divergência entre os docentes, gerando-se mesmo um *reforço das micropolíticas* existentes na escola, o acentuar da *balcanização* e do *individualismo* docente (Hargreaves, 1998).

b) Mudanças pedagógicas/curriculares

Quanto às mudanças que surgiram na escola a nível pedagógico e curricular, devido ao processo de AA, apenas nas escolas AG2 e ES1 pudemos identificar algumas mudanças nesta categoria.

- Na subcategoria "*Resultados dos alunos*", o facto de as práticas de AA na escola AG2 terem como referente as metas definidas no PEE em termos de resultados escolares de algumas disciplinas, nomeadamente as sujeitas à avaliação externa das aprendizagens, levou à modificação de algumas práticas: "as pessoas naturalmente já têm mais cuidado com o trabalho que fazem porque (…) depois as pessoas são responsabilizadas" (E4), consequentemente, "os professores mudaram as suas práticas

têm mais cuidado e tentam que se atinjam os objetivos do projeto de intervenção do diretor" (E5). Poderá assim inferir-se que a pressão para a performatividade reduziu, por um lado, as margens de autonomia instituinte do trabalho de cada docente, na medida em que este passou a ser fortemente influenciado pela ideia da ação eficaz de modo à obtenção de melhores resultados. E, por outro lado, aumentaram as tensões e o questionamento de alguns docentes face ao foco da AA apenas nos resultados: "houve uma maior preocupação com os resultados, sim houve, dado o estabelecimento de metas, o que por vezes também pode ter um reflexo negativo pois o atingir a meta pode ser fictício" (E3); assim sendo "deveria haver uma grande reflexão, nomeadamente ao nível do sucesso e insucesso, (…) se ele é real ou se é artificial" (E4). A análise permite inferir que o processo de AA levou a uma maior centralidade das práticas de alguns docentes nos resultados escolares. Ao ter o seu foco na medição das *performances*, a AA está ao serviço da direção da escola como instrumento de "gestão" e legitimação permitindo justificar no "jogo" da oferta e da procura, ditado pela "lógica de mercado", a credibilidade da escola (Machado, 2010).

- Ao nível da subcategoria "*Acompanhamento e supervisão das práticas de sala de aula*", o processo de AA teve pouco ou nenhum impacto nesta vertente. Apenas a escola ES1 encontra-se numa fase de construção de um modelo para avaliação de quatro dimensões da sala de aula: "avaliação das aprendizagens"; "relação pedagógica"; "estratégias de ensino"; "recursos e instrumentos". Este modelo procura sobretudo "a monitorização da eficácia das medidas de desempenho pedagógico oriundas da direção e do conselho pedagógico" (E1). Trata-se de uma avaliação quantificada que permite a comparação dos docentes/disciplinas (*ranking* de desempenhos pedagógicos) tendo em conta os "indicadores desempenho pedagógico definidos antecipadamente" (E2). Também nesta escola as respostas mais relevantes apontam para o facto de a utilização da autoavaliação assegurar a manutenção da "imagem de referência da escola" (E2), o que configura estarmos perante uma avaliação que, numa lógica de "gestão da imagem pública", está ao serviço do mercado (Costa & Ventura, 2005).

c) Mudanças organizacionais

Quanto às mudanças que em resultado do processo de AA se fazem sentir a nível organizacional constata-se que estas ocorrem de modo mais expressivo ao nível das subcategorias "*Procedimentos organizativos*" e "*Planeamento e execução da ação educativa*".

- Na subcategoria *"Procedimentos organizativos",* pode afirmar-se que o processo de AA reforçou em todas as escolas (exceto na AG1), os procedimentos de formalização e uniformização de documentos de registo, já anteriormente induzidos pela AE, criando instrumentos que permitem dar resposta a futuras solicitações da AE. Também ao nível da circulação interna da informação, se implementaram procedimentos de difusão da informação, como a "moodle, (…) tentámos nessa página dar a informação o mais rápido possível" (ES1-E4) e procedeu-se ainda à adoção de procedimentos de articulação "entre

os vários órgãos porque era uma área que se sentia que havia muitas falhas (…). Estou a falar mais a nível burocrático" (ES2-E4). Face à análise constata-se que as melhorias se centram sobretudo nos aspetos administrativos de organização documental e nos processos administrativos de gestão existindo ainda uma débil articulação do processo de AA com a atividade técnica da escola (a sala de aula), como referem: "(…) dou mais valor ao trabalho a nível da sala de aula e da minha relação com os alunos do que aos papéis [refere-se à autoavaliação].Na minha prática de sala de aula continuei a dar as aulas como estava a dar e não acho que tenha havido melhoria" (ES2-E5).

- Na subcategoria "*Planeamento e execução da ação educativa*" assume particular destaque a escola AG2 onde as práticas de planeamento da ação educativa, de algumas disciplinas, passaram a ter como referente as metas de resultados escolares definidas no PEE. Nesta escola, a AA é utilizada como instrumento de monitorização da execução das metas definidas no PEE, permitindo "avaliar o que está definido nesse documento orientador e fundamental de qualquer organização educativa" (E2). Esse acompanhamento incide também no plano anual de atividades, pois "as atividades terminam e é feita uma avaliação, uma reflexão, e são logo feitas sugestões de mudanças. Isso nunca foi feito antes, e agora já se faz, e isso é importante" (E5). Ainda que estas mudanças tenham levado a uma maior exigência no processo de planeamento elas são percecionadas pelos docentes como "uma questão burocrática e administrativa" (E2). Nas escolas AG3 e ES2 o processo de AA foi utilizado como instrumento de diagnóstico para a conceção dos documentos orientadores da escola, nomeadamente na "definição das prioridades, dos objetivos e das metas do projeto educativo" (ES2-E1) e como instrumento de monitorização da sua execução, de modo a "que fossem corrigidas algumas falhas que existiam" (AG3-E2).

  Além destas mudanças, pudemos verificar que, nas escolas AG2, AG3 e ES1, os processos de AA levaram à implementação de "práticas de monitorização e análise dos resultados escolares", assim como, a uma "comparação dos resultados com as avaliações externas dos alunos (…) foi uma prática iniciada pela equipa de AA" (AG3-E2). Admitindo-se em termos discursivos que esta prática possa ter tido efeitos ao nível das práticas de ensino, como referem: "se calhar teve os seus reflexos na organização e gestão e também ao nível da sala de aula, porque quando se reflete sobre os resultados, isso depois tem o seu reflexo a nível da prática" (AG3-E4).

Conclusão

Da análise dos dados resulta que em todas as escolas os efeitos do processo avaliativos se fazem sentir sobretudo ao nível de uma "aceitação resignada" das práticas de autoavaliação pelos docentes, sendo estas concebidas como um "processo burocrático ou inútil" (Marchesi, 2002) com limitada influência nas práticas de ensino. Decorrente da "aceitação resignada" da AA denota-se que os atores procedem à aceitação destas práticas como "factos objetivos", considerando-as a melhor forma de fazer as coisas (*taked for granted*), no sentido de responder às pressões

externas. As práticas de AA, ao terem sido legitimadas externamente, adquirem o estatuto de necessárias e imprescindíveis, pelo que basta fazê-las e fazer constar que se fazem, independentemente da sua eficácia, para que a escola esteja em conformidade com as regras culturais dominantes e deste modo assegure a sua legitimidade e aceitação social (Meyer & Rowan, 1999*)*. Denota-se ainda que, perante a pressão externa, as escolas tendem a uniformizar o referencial dos seus modelos de autoavaliação devido ao mimetismo com o modelo da AEE. Nesta situação, consideramos que perante a ausência de estímulos à aprendizagem (Bolívar, 2000) a tendência será para uma ritualização das práticas de AA, não chegando estas a se constituírem como "uma pedagogia do *empowerment*, da reflexividade e da autonomia" (Afonso, 2011).

No âmbito das mudanças a nível organizacional contata-se ainda que, em todas as escolas, as mudanças são localizadas, centradas sobretudo nos *procedimentos burocráticos* (Costa, 2007). Modificaram-se os instrumentos de planeamento da ação educativa, uniformizaram-se documentos, criaram-se instrumentos para registo das evidências e alteraram-se procedimentos administrativos de gestão, em função das medidas preconizadas no modelo da AE, mas ao nível das práticas individuais de ensino (a atividade técnica da escola), enquanto foco prioritário da melhoria, não são visíveis alterações significativas.

Numa era de responsabilização (*accountability*) das escolas pelos resultados escolares, de aumento da pressão das avaliações externas e de elaboração de *rankings*, denota-se em todos os casos em estudo, a obsessão da autoavaliação pelas "estatísticas" e a tendência para um certo "tecnicismo" (Machado, 2010), no sentido do acompanhamento dos resultados escolares, enquanto instrumento de gestão. Esta tendência para um gerencialismo pelos resultados poderá remeter para o risco de uma "visão em túnel" (Ehren & Visscher, 2006), secundarizando as aprendizagens mais dificilmente mensuráveis e conduzindo a situações de exclusão social (Afonso, 2010; Sá, 2009).

Quando as escolas têm uma "obrigação moral" para com os seus mercados - caso das escolas AG2 e ES1- as mudanças que ocorrem nas estruturas, nos processos e nas práticas traduzem sobretudo respostas à construção ou manutenção da imagem de *performatividade*. Numa lógica de "gestão da imagem pública" as escolas procuram a legitimação e credibilização da sua imagem no mercado, justificando perante os seus "clientes" e "investidores" (neste caso o Estado) o seu valor, através da divulgação das *performances.* Nestas situações a avaliação valoriza sobretudo a imagem social da escola (caso da escola ES1) e das suas lideranças, nomeadamente dos diretores (caso da escola AG2). Porém a "natureza política" da avaliação e a sua utilização como instrumento de controlo, responsabilização e sancionamento (Afonso, 2010, 2011) tendem a reforçar as *micropolíticas* existentes nestas escolas e acentuar a *balcanização* e o *individualismo* docente (Hargreaves, 1998).

Pensamos que na questão da avaliação de escolas mais que a confluência entre eficácia e a melhoria interna, é a conformidade e o isomorfismo que determinam as estruturas, os processos, os discursos e as ações em torno dos processos avaliativos. A pressão exercida sobre as escolas, por um lado, para a autorresponsabilização e, por outro, para incorporarem na avaliação os

resultados ou os produtos mais adequados a uma orientação para o mercado e para a atração dos seus clientes, induz as escolas a "fabricações organizacionais" (Ball, 2001), de tal modo que os processos de autoavaliação mais do que alimentarem processos de melhoria na prestação do serviço educativo, se configuram no cumprimento de um "ritual de legitimação" e num "gerenciamento da imagem pública" (Ball, 2001) relegando para um segundo plano a melhoria efetiva. Como tal, as mudanças que ocorrem nas estruturas, nos processos e nas práticas mais do que respostas à necessidade de eficácia e melhoria interna da escola, traduzem-se em processos de adaptação, que variam consoante as tensões existentes entre o contexto institucional e o ambiente competitivo onde as escolas estão inseridas.

Referências

Afonso, A. J. (2010). Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Estudos de Avaliação Educacional*, 21 (46), 343-362.

Afonso, A. J. (2011). Questões polémicas no debate sobre políticas educativas contemporâneas: o caso da *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares. In M. P. Alves & J. De Ketele (orgs.), *Do currículo á avaliação, da avaliação ao currículo* (pp. 84-101). Porto: Porto Editora.

Alves, M., & Correia, S. (2008). A autoavaliação de escola. Um estudo exploratório sobre os dispositivos de autoavaliação das escolas públicas em Portugal. *Olhar de professor*, 11 (2), 355-382. http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=68412830008 (Acessível 21 de Novembro de 2014).

Ball, S. J. (2001). Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo Sem Fronteiras*, 1 (2), 99-116.

Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo* (5ª ed.). Lisboa: Edições 70.

Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos. O que nos ensina a investigação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Correia, S. (2011). *Dispositivos de autoavaliação de escola: entre a lógica do controlo e a lógica da regulação.* Doutoramento em Ciências da Educação, na área de especialização em Desenvolvimento Curricular, Universidade do Minho.

Costa, J. (2007). Avaliação, ritualização e melhoria das escolas: à procura da roupa do rei…. In Conselho Nacional de Educação (Org.), *Avaliação das escolas – Modelos e processos* (pp. 229-236). Lisboa: CNE.

Costa, J. A., & Ventura, A. (2005). Avaliação e desenvolvimento organizacional. *Infância e educação – Investigação e práticas*, 7, 148-161.

Ehren, M.C.M., & Visscher, A.J. (2006). Towards a theory on the impact of school inspections. *British Journal of Educational Studies*, 54 (1), 51-72.

Elmore, R. (2000). *Building a new struture for school leadership.* Washington: Albert Shanker Institute.

Estêvão, C. (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Braga: Universidade do Minho.

Hargreaves, A. (1998). *Os professores em tempos de mudança*. Amadora: Editora McGraw-Hill.

Lima, L. C. (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho.

Lima, L. C. (2003). *A Escola como organização educativa: uma abordagem sociológica* (2ª ed.). São Paulo: Cortez.

Machado, E. A. (2010). A autoavaliação de escola: que lógica(s) de regulação?. *Elo*, 17, 23-31.

Marchesi, A. (2002). Mudanças educativas e avaliação das escolas. In J. Azevedo (Org.), *Avaliação das escolas. Consensos e divergências* (pp. 33-50). Porto: ASA.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estrutura formal como mito e ceremonia. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* (pp. 79-103). México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Palma, J. B. (2001). O papel das diferentes modalidades de avaliação das escolas na regulação das políticas educativas. *Revista do Fórum Português de Avaliação Educacional*, 1, 35-39.

Sá, V. (2009). A (Auto)Avaliação das Escolas: virtudes e efeitos colaterais. *Ensaio,* 17 (62), 87-108.

Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso- planejamento e métodos* (3ª ed.). Porto Alegre: Artmed Editora.

Organização e gestão pedagógica da escola: das práticas escolares à lógica do seminário integrado do Ensino Médio Politécnico

Andrelisa Goulart de Mello
Universidade Federal de Santa Maria
andrelaizes@gmail.com

Rosane Carneiro Sarturi
Universidade Federal de Santa Maria
rcsarturi@gmail.com

Resumo – O estudo insere-se no contexto histórico da reforma proposta para o ensino médio no Brasil, no que tange a sua organização e gestão pedagógica. É um recorte da dissertação de mestrado desenvolvida entre 2012-2014, e da integração a *posteriori* dos conhecimentos acadêmicos em nível de doutoramento discutidos no Grupo de Pesquisa Elos da Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul (RS) com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil (BR). O objetivo é analisar a organização e gestão pedagógica no ensino médio politécnico do Rio grande do Sul, considerando as práticas escolares relacionadas aos seminários integrados. O estudo é quanti-qualitativo, do tipo pesquisa participante, com abordagem materialista histórico dialético. Os aportes proporcionam interação entre pesquisador e o fenômeno estudado, [re]significam as ações vividas, constituem possibilidades para a transformação, assim o que permeia este estudo é a categoria basilar da historicidade (Kosik, 1976; Marx; Engels, 2009). O trabalho apresenta consulta à base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em especial, censo escolar; questionário e entrevistas semi-estruturadas com sujeitos professores atuantes no Ensino Médio em 2012-2013 e discentes. Espera-se que reflexões e discussões se materializem na organização e gestão pedagógica das escolas de nível médio, explicitando que é preciso olhar a historicidade, rever as políticas públicas educacionais e garantir práticas escolares de qualidade com viés na transformação. Assim, tenciona-se a perspectiva de que as práticas escolares de qualidade, permeadas pelo seminário integrado do ensino médio politécnico, estão inter-relacionadas às políticas públicas para educação básica à formação continuada, as concepções curriculares e de gestão do trabalho pedagógico dos docentes.

Palavras-chave: Gestão pedagógica. Ensino médio. Práticas escolares. Seminário Integrado.

Introdução

No Brasil a educação básica, contempla a organização do ensino em etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e prevê a obrigatoriedade escolar dos 4 aos 17 anos garantidos pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009. Dessa forma, o estudante que conclui o ensino fundamental e tem menos de 17 anos necessariamente terá que frequentar o ensino médio. Mas, nem sempre foi assim, o Brasil precisou nos últimos anos construir um longo caminho que contemplasse as necessidades educacionais, sobretudo dos jovens, mesmo assim ainda está longe de contemplar a universalização para esta etapa de ensino.

A trajetória histórica da legislação educacional brasileira demonstra as ações para atingir a

universalização, com destaque para a Lei de Diretrizes e Base (LDB) – Lei, nº 9394/96, que organiza e normatiza os princípios da educação nacional e os atuais Parecer CNE/CEB nº 07/10 e a Resolução nº 4 do CNE/CEB de 2010, que definem as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (DCNEB) e o Parecer CNE/CEB nº 5/2011 que apresenta as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio definida pela Resolução nº 2 CNE/CEB de 2012. Esses são alguns dos principais documentos, que estão em vigor no campo educacional brasileiro. É nesse sentido, que esse estudo se insere no contexto histórico da reforma proposta para o ensino médio no Brasil, no que tange a sua organização e gestão pedagógica. Organização no sentido da sistematização dos tempos e espaços orientados pela legislação educacional e gestão pedagógica por tratar-se das relações epistemológicas que envolvem o ensino-aprendizagem. A relação entre a organização e a gestão pedagógica é indispensável tanto para os que exercem cargos na gestão educacional, como secretários, conselheiros de educação e diretores de escolas, quanto para os que assumem o papel de gestores dos espaços pedagógicos da sala de aula, como docentes e discentes, transformando as relações entre todos os segmentos da comunidade escolar, envolvendo pais e responsáveis. Cury (2000) observa que apropriar-se das leis é parte do exercício de cidadania, por isso, é importante perceber os movimentos que estão subjacentes a gestão pedagógica, a qual não opera isoladamente, existe uma organização, uma engrenagem que materializa o processo de gestão democrática, pautada em aspectos administrativos e financeiros que também contribuem e estabelecem mecanismos para o desenvolvimento da educação brasileira.

Nesse movimento, constroem-se as in/tensões pedagógicas. Vale destacar que a Constituição Federal de 1988 e a LDB, Lei nº 9394/96 instituíram uma organização administrativa com regime de colaboração entre os entes federados, essa configuração permite que Estados, Distrito Federal e Municípios sejam autônomos, o que possibilita, por exemplo, a criação de Sistemas de Ensino Estadual ou Municipal. De acordo com o Artigo 15º da LDB, Lei nº 9394/96 ‘‘os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. Em coerência com a legislação nacional, os entes federados podem elaborar e executar propostas pedagógicas próprias.

Esse é o caso em que se encontra o estado do Rio Grande do Sul, que entre outubro/novembro de 2011 através da Secretaria de Educação (SEDUC-RS), apresentou uma organização de ensino denominada de: Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio – 2011-2014, como documento-base para todas as escolas estaduais públicas.

A intenção de reestruturação curricular da Rede Estadual de Ensino do RS prevê no documento-base, perspectivas para o ensino médio politécnico tendo por base "na sua concepção a dimensão da politecnia, constituindo-se na articulação das áreas de conhecimento e suas tecnologias com os eixos: cultura, ciência, tecnologia e trabalho enquanto princípio educativo” (Rio Grande do Sul, 2011: 4). Assim sendo, cabe nesse contexto problematizar: Quais os pressupostos de organização e gestão pedagógica do ensino médio no RS, considerando uma reestruturação curricular

politecnica e práticas escolares nos seminários integrados?

Ressalta-se que o artigo é um recorte da dissertação de mestrado desenvolvida entre 2012-2014, e da integração a *posteriori* dos conhecimentos acadêmicos em nível de doutoramento discutidos no Grupo de Pesquisa Elos da Universidade Federal de Santa Maria/RS com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil (BR).

O estudo é quanti-qualitativo, do tipo pesquisa participante, com abordagem materialista histórico dialético. A escolha relacional entre quantidade e qualidade de nada adianta se não houver um movimento que supere os limites da medida, pois quantidade e qualidade estão em um contínuo desenvolvimento de transformação, elas são interdependentes (Triviños, 1987).

Dito isto, cabe assinalar que a pesquisa participante possibilita o "contato direto do pesquisador com o fenômeno observado", assim tem-se informações sobre a realidade dos envolvidos em seus próprios contextos, [...] o observador, enquanto parte do contexto de observação, estabelece uma relação face a face com os observados (Neto, 1994: 59). Dessa forma, consideraram-se nesse artigo os discursos produzidos pelos jovens, professora, coordenadora, observações e as anotações de campo realizadas em uma Instituição de Ensino Estadual de Educação Básica na cidade de Santa Maria/RS. Além das observações e anotações de campo, foram realizadas consulta à base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em especial, censo escolar, questionários e entrevistas semiestruturadas. Os discursos dos atores da pesquisa aparecem no texto, identificados como: professora, coordenadora e alunos das turmas 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207 e 208, resguardando a identidade.

Os aportes proporcionaram interação entre pesquisador e o fenômeno estudado, [re]significam as ações vividas, constituindo possibilidades para a transformação, assim o que permeou este estudo foi a categoria basilar da historicidade (Kosik, 1976; Marx; Engels, 2009). Para Triviños (1987: 74) "no enfoque marxista, diferentes tipos de teoria podem orientar a atividade do investigador. Todas elas, porém, serão baseadas, na pesquisa social, no materialismo histórico", assim a abordagem materialista histórico dialético reconhece o movimento entre o homem e a natureza no desenvolvimento e transformação da sua realidade.

Organização e gestão pedagógica da escola: movimentos para uma gestão democrática

A organização do ensino médio está sob a tutela administrativa do estado, o qual é incumbido pelo Artigo 10º inciso VI da LDB, Lei nº 9.394/96, de ofertar com prioridade vagas aos jovens educandos. Ainda no Artigo 10º são esclarecidos alguns princípios que cabe a mantenedora, neste caso, o estado, tais como: a instituição de sistema de ensino, elaboração, implementação de políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, bem como, baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (Brasil, 1996).

> A legislação estadual para a educação inclui, além da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dos pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação, a própria Constituição Estadual, a legislação ordinária do Poder Legislativo, as

> normas (decretos e atos administrativos) do Poder Executivo, bem como as resoluções e os pareceres dos Conselhos Estaduais de Educação. (Libâneo; Oliveira & Toschi, 2008: 246).

Essa organização que permeia a educação delineia a necessidade de concepções e processos que contemplem a descentralização e a gestão democrática. Para Lück (2008: 53) "a descentralização do ensino é, por certo, um processo extremamente complexo e, quando se considera o caso do Brasil, a questão se torna mais complexa ainda, por tratar-se de um país continental, com diversidades regionais muito grandes, com distancias imensas [...]", por isso, pensar a gestão democrática consiste na criação de subsídios para a autonomia e participação de todos os atores da escola, possibilitando um empoderamento em que todos se vejam como gestores de políticas públicas educacionais.

No entanto, no âmbito da elaboração das políticas para o ensino médio tornaram-se emblemáticas as discussões sobre a finalidade desta etapa da educação básica, sobretudo, porque a educação brasileira em seu processo histórico de ensino combina uma estrutura pedagógica de continuidade e terminalidade.

> Se por um lado, é constituído por partes relativamente independente, combinando elementos diversos (componentes curriculares, metodologias e procedimentos didático-pedagógicos) com uma relativa articulação horizontal, conferindo graus (terminalidade) a seus concluintes; por outro lado, as partes constitutivas são subsequentes e complementares, no sentido de que cada grau é preparatório (continuidade) para o próximo, apresentando um relativo grau de articulação vertical. (Romão, 2010: 80).

Esta posição além de subsidiar a elaboração de Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a educação básica, também contribuiu para a elaboração do Parecer CNE/CEB nº 5/2011 que apresenta as Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio, definida pela Resolução nº 2 CNE/CEB de 2012. A Resolução menciona que a organização curricular deve ser observada "pelos sistemas de ensino e suas unidades escolares", aplicadas a "todas as formas e modalidades de ensino médio, complementadas, quando necessário, por Diretrizes próprias" (Brasil, 2012: 1). Assim, dispõe em seu Artigo 2º:

> As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio articulam-se com as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica e reúnem princípios, fundamentos e procedimentos, definidos pelo Conselho Nacional de Educação, para orientar as políticas públicas educacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na elaboração, planejamento, implementação e avaliação das propostas curriculares das unidades escolares públicas e particulares que oferecem o Ensino Médio (Brasil, 2012: 1).

As DCNEM retomam algumas referências legais e conceituais já estabelecidas na LDB, Lei nº 9.394/96, bem como sinaliza a forma de organização do ensino médio na seara administrativa dos entes federados. No Artigo 5º, observa-se um conjunto de elementos que compõe a base curricular do ensino médio e que ajudam na elaboração de propostas pedagógicas para o Sistema Estadual de Ensino, tais como: formação integral; trabalho; pesquisa; cidadania; sustentabilidade; relação teoria e prática; interdisciplinaridade; contextualização; pessoa humana; formação ética; autonomia intelectual e desenvolvimento do pensamento crítico (Brasil, 2012).

Todos esses pressupostos estão ligados à perspectiva do reconhecimento histórico do homem no seu processo formativo que engloba as constantes transformações de ordem natural e as mediadas pelo processo de produção para sua existência. Para tanto, é indispensável a noção de ciência, tecnologia e cultura, as quais estão interligadas no conjunto dos objetivos e funções do ensino médio proposto pelas DCNEM (Mello, 2014).

Nota-se que DCNEM se caracterizaram como fundamentos teóricos da proposta para o ensino médio do RS, atendendo jovens entre 15 e 17 anos, direcionando-os para a vivência de suas práticas sociais interligadas ao mundo do trabalho. De acordo com o documento a organização da escola precisa considerar pedagogicamente um "ensino médio politécnico que tem por base na sua concepção a dimensão da politecnia, constituindo-se na articulação das áreas de conhecimento e suas tecnologias com os eixos: cultura, ciência, tecnologia e trabalho enquanto princípio educativo" (Rio Grande do Sul, 2011, p.4). Saviani (2007) vê no ensino politécnico a perspectiva de o educando compreender e articular o conhecimento interdisciplinarmente dominando diferentes técnicas para intervir e transformar sua realidade, isso não significa que o estudante tenha que ser um técnico operacional como em uma indústria, mas que seja o ator inserido no processo histórico, conhecendo os mecanismos que o constitui como ser humano agente social e modificador do seu meio.

A fim de garantir essas ações, interações e intervenções no mundo contemporâneo dos jovens, a proposta do ensino médio do RS planejou e iniciou a organização da escola no ano letivo de 2012, inicialmente com turmas do 1º ano do ensino médio com continuidade nos anos seguintes, efetivando o ciclo em 2014 com as turmas de 3º ano, concluindo assim, o processo da educação básica. Segundo o Censo Escolar, foram matriculados em 2012 no RS nas redes escolares públicas de ensino médio 35.5337 estudantes e em 2013 houve um decréscimo de matrículas, conforme se observa na tabela abaixo.

Tabela 1 – Percentual comparativo de Matrículas das Redes Públicas no RS.

Redes	**Matrículas 2012**	**Matrículas 2013**
Municipal	5.926	5.665
Estadual	34.0236	33.3865
Federal	9.175	9.766
Total	**35.5337**	**34.9296**

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis pelo Inep (2012-2013).

Observa-se que mesmo com a nova organização, a gestão pedagógica do ensino médio no RS depende de cada instituição escolar e de cada docente, mesmo que tenha sido implementada em 2012, houve um decréscimo nas matrículas em 2013, ou seja, uma redução de 6.041 matrículas. De forma geral, poderia inferir-se que esse dado corresponderia a falta de sucesso na proposta enviada às escolas, e/ou que a proposta de ensino politécnico era desinteressante ou até mesmo não tenha sido compreendida, e/ou em face da resistência dos educadores e educandos não chegou a se concretizar.

Primeiramente antes de afirmar tais considerações, é necessário visualizar os indicadores de matrículas no município de Santa Maria (tabela 2) e em especial na escola investigada (tabela 3).

Tabela 2 – Percentual comparativo de Matrículas das Redes Públicas em Santa Maria-RS.

Redes	Matrículas 2012	Matrículas 2013
Municipal	0	0
Estadual	7.607	7.427
Federal	673	698
Total	**8.280**	**8.125**

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis pelo Inep (2012-2013).

Tabela 3 – Percentual comparativo de Matrículas na escola investigada por nível de ensino.

Níveis do ensino médio	Matrículas 2012	Matrículas 2013
Primeiro ano	290	231
Segundo ano	166	202
Terceiro ano	82	57
Total	**538**	**490**

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis na escola.

Percebe-se na tabela 2 que o indicador de matrículas diminuiu em Santa Maria de um ano para o outro, uma redução pequena de 155 matrículas, que não representa um distanciamento significativo de 2012 para 2013. Já a tabela 3 representa os indicadores de matrículas na escola investigada, mostra que existe um processo de redução drástica entre um nível e outro do ensino médio, que também pode estar relacionado com a forma de organização da proposta pelo estado e/ou gestão pedagógica desta etapa de ensino no espaço escolar, como também pode estar atrelado pelo contexto socioeconômico dos jovens, com o trabalho e gravidez precoce, violência familiar e no entorno da escola, entre outros tantos fatores.

No entanto, o estudo e as observações no contexto da escola no período de implementação de 2012 e na continuidade da pesquisa em 2013, apontou que os indicadores quantitativos estão sobretudo atrelados a organização do ensino e procedimentos pedagógicos adotado nas redes estaduais de educação e gestão pedagógica da escola, principalmente no que tange o ensino médio. Isso se evidencia na forma em que a SEDUC pensou e planejou a sistematização desta implementação nas escolas e na maneira que os sujeitos/atores foram consultados sobre a proposta de reestruturação curricular para o ensino médio do RS. A proposta pedagógica elaborada pela SEDUC apresentava características democráticas de consulta, instalando um processo de reestruturação a partir do debate deste documento-base nas escolas e com a participação de toda a comunidade escolar.

Porém as anotações de campo, mostram o contrário, que na maioria das reuniões pedagógicas, os professores afirmavam que a escola recebeu o documento-base quase no final do ano letivo de 2011 e que poucos professores participaram, pois nem sequer foram ouvidos. Nesse sentido, os discursos produzidos pela professora e pela coordenação pedagógica da escola apontam argumentos contundentes sobre o processo de organização de reestruturação curricular do ensino médio no RS:

> Na verdade, foi ao final do ano antes da efetivação da proposta, acho que foram umas duas ou três reuniões. Mas o que se colocava nas reuniões, eram os dados, sobre a problemática do Ensino Médio, os altos índices de reprovação e a questão da interdisciplinaridade, que deveria realmente acontecer. Teve encontros, mas não sei até que ponto foi democrático, porque

> pediam a opinião dos professores, e a grande maioria me parecia que queriam estudar mais, para depois aceitar, ou para depois fazer, efetivar a proposta, mas me parece que a ideia era começar naquele próximo ano, então não deixou de ser uma imposição [...] (Professora).

> Nós fomos consultados na verdade, sobre a reestruturação do médio em 2011, em agosto eu acho e foi apresentado a proposta. A partir da apresentação, os interessados foram se organizando para estudar essa. É o que a gente fez aqui na escola, chamei pais, alguns professores, chamei alguns eu digo, porque a maioria resistiu. Os interessados foram se apropriando desse documento. Mas veio, como todas as outras legislações e políticas, vem por força, de/da, própria circunstância legal, e a gente implementa aqui [...] (Coordenadora).

Na mesma ótica, os alunos das turmas 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207 e 208 disseram que não ouviram falar sobre a proposta/organização do ensino médio politécnico, ficaram sabendo no início de 2012, quando começaram as aulas, através de comentários de professores. Alguns também se mostraram preocupados com à questão da carga horária, fazendo relação ao seminário integrado, que a princípio deveria se constituir no ambiente interdisciplinar de articulação entre todos os componentes curriculares. Percebe-se que os estudantes não chegaram a compreender que existe um funcionamento organizacional sistematizado pelo estado que antecede a gestão pedagógica na escola.

Destaca-se, nos discursos dos alunos, que os mesmos estavam mais preocupados com os conteúdos e gestão pedagógica do ensino médio do que a organização promovida no estado e nas legislações dessa etapa de ensino. É o que se observa nos fragmentos discursivos da aluna 201: “sobre a reformulação do ensino médio eu fiquei sabendo um pouco antes de começar as aulas para o primeiro ano, não teve nada a ver com a escola” [...]. Para o aluno 202, a proposta pedagógica do ensino médio politécnico elaborada pela SEDUC não foi muito divulgada, “chegamos no primeiro ano e falaram que seria assim. Mas, acho que isso não é bom, porque reduz os períodos das disciplinas que são mais importantes, para colocar três períodos de seminário integrado [...]. Já o aluno 203 afirmou que ouviu professores comentar sobre o assunto, “[...] querem aumentar a carga horária dos seminários e reduzir carga horaria de outras disciplinas. Eu acho, que não deveria acontecer essa modificação e implementação do ensino médio” [...].

No discurso dos alunos, se percebe uma carga de contradições. Os sujeitos em sua maioria desconhecem a engrenagem que organiza o ensino e as dimensões que operam para o desenvolvimento da gestão pedagógica, ou seja, ignoram que existe um conjunto normativo, com diretrizes curriculares e estrutura organizacional que hierarquicamente precisa ser considerado. Libâneo, Oliveira & Toschi (2008: 293) asseveram que “a organização e a gestão constituem o conjunto das condições e dos meios utilizados para assegurar o bom funcionamento da instituição escolar, de modo que alcance os objetivos educacionais esperados”. Sem essa concepção, não há movimento que articule organização e gestão, assim, os atores da escola precisam entender que a escola é uma organização, sobretudo humana. Com essa consideração, cabe conceitualmente dizer que a gestão faz parte dessa organização, porque fortalece as “[...] relações sociais, culturais e afetivas que nela têm lugar [...]” e portanto “[...] precisam ser democraticamente administradas [...]” (Libâneo, Oliveira & Toschi, 2008: 294). Nesse sentido, o que se pode concluir

parcialmente é que houve uma intenção em discutir a organização para a reestruturação curricular do ensino médio no RS.

No entanto, a discussão não contemplou todos os envolvidos nas suas diferentes instâncias e segmentos, talvez por uma questão de logística ou de política, ou seja, a gestão administrativa de implementação esteve dissociada da gestão pedagógica, ou melhor, do cotidiano das práticas e do contexto social, econômico e cultural das escolas.

Portanto, não se tem como prever a intencionalidade organizativa de consulta deste processo criado pela SEDUC, mas também não se pode ser ingênuo em relação ao que constava no plano das possibilidades do documento-base. É necessário considerar simultaneamente os diferentes movimentos e aspectos que envolvem a realidade humana, pois, verificou-se uma lacuna entre o que dizia o documento-base e o que de fato ocorreu na prática, relatado pelos atores da escola. Assim, embora professores, coordenação e alunos não tenham se sentido contemplados na consulta à proposta, os mesmos consideraram em parte os pressupostos curriculares organizadores para o ensino médio. E a politecnia passou a ser pauta em discussão no espaço da gestão pedagógica.

Ensino médio politécnico: das práticas escolares à lógica do seminário integrado

A gestão democrática é um mecanismo de participação da sociedade civil brasileira nas pautas públicas, uma vez que oportuniza aprendizados e amadurecimento político da comunidade, a partir da abertura de espaços que consolidam a cultura da participação. O papel do gestor, nesse processo, é essencial, porque articula e mobiliza os demais envolvidos com o sistema educacional, articulando os projetos pedagógicos e a participação democrática. Assim:

> Deve-se reconhecer, portanto, que sem competência técnica não é possível realizar qualquer projeto pedagógico. A dimensão técnica não é um fim em si mesma, mas ela é fundamental por se constituir no veículo para o alcance de resultados. Muitas vezes, dirigentes e professores têm ideias claras do sentido da ação pedagógica, mas não agem, pois faltam-lhes competências técnicas apropriadas para transformá-las em ação, daí por que haver um largo e profundo fosso entre o discurso pedagógico e seu processo. (Lück, 2006: 69-70).

Foi pensando nessa dimensão técnica e no distanciamento entre os discursos pedagógicos e as ações no cotidiano da escola que se optou por destacar alguns pressupostos[1] que estiveram presentes nas práticas escolares dos seminários integrados no ensino médio politécnico. Entre eles: trabalho como princípio educativo, interdisciplinaridade e pesquisa.

Dessa forma, os seminários integrados foram pensados pela SEDUC com o objetivo de integrar todos os pressupostos organizadores da proposta pedagógica, ou seja, pressupõe-se que esse é ou deveria ser o espaço para trabalhar a interdisciplinaridade e a pesquisa, englobando a perspectiva do trabalho como princípio educativo e a concepção de politecnia.

Para Libâneo (2004: 24-25), constituir o processo de organização e gestão da escola, "é necessária a qualificação teórica de seus integrantes de modo que estejam capacitados a fazer a

[1] Devido ao limitador do espaço deste artigo, abordaremos apenas o pressuposto relacionado a interdisciplinaridade, a qual se constitui base para as práticas escolares do seminário integrado.

análise da prática e, com isso, aprender ideias, saberes, experiências, na própria situação de trabalho", esses aspectos contribuem nas concepções epistemológicas dos envolvidos no processo educacional sobre os pressupostos da proposta pedagógica do ensino médio politécnico, bem como, no êxito das práticas escolares.

Porém cabe destacar, que muitos docentes não se sentiram preparados para trabalhar com os pressupostos da gestão pedagógica necessários a nova organização do ensino médio, os quais mobilizaram toda a reestruturação curricular almejando o ensino politécnico. Os motivos foram vários, entre eles destaca-se: questões salariais; despreparo em relação a formação inicial; falta de leitura; falta de cursos de formação continuada; desconhecimento da proposta; desmotivação; carga horária e número excessivo de alunos, entre outros. Esses foram alguns dilemas que emergiram na implementação curricular do ensino médio politécnico, é o que se observa no discurso da coordenação pedagógica:

> [...] a formação inicial de uma grande maioria desses profissionais não dá conta de um dos princípios básicos principais da proposta, a interdisciplinaridade. Convenhamos que a maioria do grupo foi formado na academia que segue, infelizmente, ainda hoje, compartimentalizada, fragmentada em diversas disciplinas e desarticulada da realidade das escolas. (Coordenadora).

A formação dos professores no desenvolvimento das práticas escolares é fundamental. Por intermédio de suas práticas, é que será possível concretizar os pressupostos do trabalho como princípio educativo, interdisciplinaridade e pesquisa. Para uma das professoras seria muito bom que esses pressupostos pudessem ser trabalhados no cotidiano das práticas escolares para além do seminário integrado, "[...] mas, nem sempre é possível. É aí eu acho que são muitas coisas que passam pela interdisciplinaridade, a estrutura, o espaço do diálogo e o saber escutar o outro. Porque, trabalhar interdisciplinarmente é sentar e construir uma aula [...]". Na referida escola, as práticas escolares com base nos pressupostos curriculares ficam restritas em atividades do seminário integrado, que é coordenado apenas por uma professora, o que limita a perspectiva da pesquisa interdisciplinar.

Como se pode ler no discurso de uma das alunas da escola a interdisciplinaridade uma das bases do seminário integrado e do ensino politécnico não está acontecendo na prática escolar:

> [...] continua a mesma coisa, tudo está dividido, não há aquele contato entre os professores. A única coisa que eles estão fazendo é se unir para elaborar uma prova, que na verdade não é interdisciplinar, cada um põe as suas questões na prova. O estudante praticamente faz uma prova separada que está no mesmo papel, é isso que está sendo feito (aluna 201).

O relato exemplifica a contradição entre teoria e prática, demonstra o quanto é difícil trabalhar e construir novos paradigmas de ensino-aprendizagem. Também confirma o despreparo de alguns docentes na sistematização metodológica da prática escolar, com isso, se reproduz na escola o trabalho realizado através de disciplinas fragmentadas e não se consuma a interdisciplinaridade. Salienta-se que é complexo mudar essa realidade em curto espaço de tempo, pois, até há pouco, o modelo que se tinha de educação estava organizado exclusivamente nos conteúdos e na quantidade e não na qualidade do que se ensinava e aprendia.

Para superar as práticas escolares para além da lógica do seminário integrado, os pressupostos curriculares do ensino politécnico, precisam constantemente ser discutidos pelo corpo gestor da escola, sendo estes: diretor, coordenadores pedagógicos, professores, funcionários e também pelos seus usuários, alunos, pais e comunidade, pois ainda há uma grande resistência por grande parte dos envolvidos.

Considerações em movimento

Em síntese a análise desenvolvida nesse artigo, demostrou em um primeiro momento como a organização pode interferir na gestão pedagógica da escola na intenção de apontar os movimentos necessários para uma gestão democrática. Assim, evidenciou-se que o processo educativo, e os movimentos de reforma e reestruturação curricular corroboram para a uma reflexão crítica do sistema educacional, denotando a complexidade que envolve a organização e consequentemente, a gestão pedagógica do ensino médio.

Nesse sentido, considerando a reestruturação curricular politécnica no RS e alguns fragmentos discursivos dos atores envolvidos nas práticas escolares do seminário integrado de uma escola pública estadual de Santa Maria, destacaram-se alguns pressupostos que estiveram presentes nas discussões curriculares, sobretudo no processo metodológico dos docentes, os quais precisaram articular o conhecimento com a concepção de trabalho como princípio educativo, interdisciplinaridade e pesquisa.

Consequentemente, observou-se que embora haja um movimento de reestruturação curricular, com pressupostos curriculares definidos e sistematizados em uma proposta pedagógica para o atendimento de jovens estudantes do ensino médio da rede estadual de ensino do RS, ainda existe uma perpetuação de práticas escolares que não consegue romper com a fragmentação disciplinar, foi o que nos mostrou alguns fragmentos discursivos de alunos, professores e coordenação, em especial sobre o pressuposto de interdisciplinaridade. Isso significa que, a interdisciplinaridade não é compreendida no processo do trabalho pedagógico, podendo resultar no fracasso da proposta curricular, pois esse aspecto ficou restrito e condicionado apenas aos seminários integrados, levando-os a corroborar e fortificar a fragmentação, o integrar se desintegrou, pois não se teve competência técnica apropriada para transformá-las em ação pedagógica (Lück, 2006). Portanto, manteve-se o discurso teórico-pedagógico desconexo do discurso da práxis.

Por isso, acaba-se por insistir que para a materialização das práticas escolares de qualidade acontecerem para além dos seminários integrados do ensino médio politécnico no RS, as escolas da rede estadual precisarão necessariamente estar inter-relacionadas às políticas públicas para educação básica à formação continuada, as concepções curriculares e de gestão do trabalho pedagógico dos docentes na perspectiva de rompimento com a dicotomia entre teoria e prática, mostrando que essa relação na educação é um processo indissociável, contínuo e que não pode ser inerente ao trabalho docente, pois são corresponsáveis por práticas escolares de qualidade. Libâneo, Oliveira & Toschi (2008: 296) salientam que “a escola é, assim, o espaço de realização tanto dos objetivos do sistema de ensino quanto dos objetivos de aprendizagem”. Desta forma,

destaca-se a relevância de uma gestão compartilhada e comprometida com a lógica social, legitimando assim, o entendimento sobre os processos de organização do sistema de ensino e suas políticas educacionais, diretrizes curriculares e das ações de gestão pedagógica que serão corresponsáveis pelo êxito e qualidade do ensino-aprendizagem.

Referências

Brasil (1996). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. http://www.planalto.gov.br (Acessível em 13 de junho de 2015).

Brasil (2012). Resolução nº 2 de 30 de janeiro de 2012. *Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio*. http://portal.mec.gov.br (Acessível em 12 junho de 2015).

Inep. (2012-2013). Ministério da Educação. *Censo Escolar 2013*. http://portal.inep.gov.br/basica-censo (Acessível em 05 de junho de 2015).

Kosik, K. (1976). *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Libâneo, J. C. (2004). *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. Goiânia: Alternativa.

Libâneo, J. C., Oliveira, J. F. & Toschi, M. S. (2008). *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez.

Lück, H. (2006). *A Gestão Participativa na Escola*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Lück, H. (2008). *Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional.* Petrópolis, RJ: Vozes.

Marx, K & Engels, F. (2009). *Ideologia Alemã*. São Paulo: Expressão popular.

Mello, A. G. (2014). *A proposta pedagógica para o Ensino Médio Politécnico no Rio Grande do Sul: a implementação no lócus escolar*. Mestrado em educação. Universidade Federal de Santa Maria.

Neto, O. C. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: Minayo, M. C. S. (ed.). *Pesquisa social: teoria método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.

Rio Grande do Sul. (2011). *Proposta pedagógica para o Ensino Médio politécnico e educação profissional integrada ao Ensino Médio. 2011- 2014.* Porto Alegre: SEDUC.

Romão, J. E. (2010). *Sistemas Municipais de educação: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município*. São Paulo: Instituto Paulo Freire.

Saviani, D. (2007). *Sobre a Concepção de Politecnia*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais:* a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas.

A Escola em Ciclos: Novos Currículos e Velhas Práticas Docentes?

Anuska Andreia de Sousa Silva
Universidade Federal de Pernambuco
anuskaandreia@hotmail.com

Resumo: O presente trabalho é um recorte da minha pesquisa de doutorado em andamento na Universidade Federal de Pernambuco. O objetivo desse estudo é refletir acerca das práticas docentes a partir das diferenças da escola seriada e da escola ciclada. Os teóricos que nos auxiliaram na compreensão acerca da escola seriada e da escola ciclada são Freitas (2003), Barreto e Mitrulis (2001), Jacomini (2010), Grossi (2004), dentre outros. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica acerca do que se caracteriza uma escola seriada e uma escola ciclada, na tentativa de estabelecer pontos positivos e negativos de cada organização curricular e analisar as possíveis mudanças necessárias nas práticas docentes no cotidiano escolar. Concluímos que apesar de um novo currículo está se disseminando pelo Brasil a fora, o currículo organizado em ciclos, as práticas docentes continuam as mesmas. Assim, não há terreno propício para a implantação e ou implementação de novas políticas educacionais se não tiver políticas de formação de professores em parceria para que a política possa se aproximar o mais possível do idealizado.

Palavras-chave: Escola Ciclada; Currículo; Prática Docente.

Introdução

Promoção Automática, Regime de Progressão Continuada, Ciclos de Aprendizagem, Ciclos de Formação, Bloco Inicial de Alfabetização, Ciclo Inicial do Ensino Fundamental, Ciclo Inicial de Alfabetização, Ciclo Complementar de Alfabetização, Ciclo do Ensino Fundamental, Ciclo Básico, Organização em Ciclos... são algumas das diferentes denominações utilizadas no Brasil para classificar uma organização curricular não seriada, disseriada, ou seja, políticas de correção ou de regularização de fluxo.

As políticas educativas surgem no contexto da reforma da América Latina como políticas de discriminação positiva, quando focamos na política dos ciclos de aprendizagem objeto de estudo da presente pesquisa.

A política dos ciclos surge no contexto brasileiro como uma tentativa de superar o fracasso escolar através da mudança da organização curricular seriada para a ciclada, o que implica um conjunto de mudanças nas práticas escolares e principalmente na formação dos profissionais da educação.

O objetivo desse estudo é refletir acerca das práticas docentes a partir das diferenças da escola seriada e da escola ciclada. Os teóricos que nos auxiliaram na compreensão acerca da escola seriada e da escola ciclada são Freitas (2003), Barreto e Mitrulis (2001), Jacomini (2010), Grossi (2004), dentre outros.

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica acerca do que se caracteriza uma escola seriada e uma escola ciclada, na tentativa de estabelecer pontos positivos e negativos de cada organização curricular e analisar as possíveis mudanças necessárias nas práticas docentes no cotidiano escolar.

Concluímos que apesar de um novo currículo está se disseminando pelo Brasil a fora, o currículo organizado em ciclos, as práticas docentes continuam as mesmas. Assim, não há terreno propício para a implantação e ou implementação de novas políticas educacionais se não tiver políticas de formação de professores em parceria para que a política possa se aproxima o mais possível do idealizado.

Embasamento teórico

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, podemos considerar que o Brasil obteve alguns avanços em seu sistema educacional, criando mecanismos que aos poucos tem possibilitado o entendimento da educação enquanto um direito de todo cidadão.

Na própria constituição a educação é vista como um dos direitos sociais (Art.6.), sendo de responsabilidade do Estado e da família em colaboração com a sociedade (Art.205).

Em seguida temos o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), que coloca os pais ou responsáveis com a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino (Art.55).

Mais recentemente houve a alteração da obrigatoriedade da educação básica e gratuita para 4 a 17 anos, organizados da seguinte forma: pré-escola; ensino fundamental e ensino médio (BRASIL, 2013).

Diante desses avanços constitucionais, precisamos nos perguntar se a escola que temos estar sendo capaz de ampliar o direito à educação a todos os indivíduos e se isso está ocorrendo com a devida qualidade.

Preocupados com essa ampliação do direito à educação, bem como com a sua qualidade é que especialistas da área educacional têm mostrado opiniões diversas, às vezes opostas, acerca de duas formas de organização curricular que ocorrem no cenário brasileiro: a escola seriada e a escola ciclada. Mas afinal, o que muda de uma organização curricular em séries para uma organização curricular em ciclos?

A escola seriada é aquela que conhecemos desde crianças, por qual nos fomos escolarizados e aprendemos a ser aluno e ou professor. A lógica da escola seriada está tão presente em nosso imaginário que nem se quer paramos para refletir como foi que ela surgiu, se é possível outra forma de se conceber a organização escolar, ou se ainda há uma maneira mais adequada para o projeto de cidadão que almejamos em pleno século XXI.

As necessidades de preparação de mão-de-obra em massa para o sistema capitalista pode ser uma das explicações para o aparecimento da instituição escola na forma seriada. Ensinar no formato seriado atendendo a um número de alunos supostamente no mesmo estágio de aprendizado é a maneira mais rápida de preparação de quadros para o mercado de trabalho.

Podemos conceber a escola seriada com as seguintes características:

> O conhecimento foi partido em disciplinas, distribuído por anos e os anos foram subdivididos em partes menores que servem para controlar uma certa velocidade de aprendizagem do conhecimento. Convencionou-se que uma certa quantidade de conhecimento devia ser dominado pelos alunos dentro de um determinado tempo. Processos de verificação pontuais

> indicam se houve ou não domínio do conhecimento. Quem domina avança e quem não aprende repete o ano (ou sai da escola) (Freitas, 2003: 27).

Nessa lógica, o aluno que não aprende é "condenado" a repetir o ano, quando na pior da hipótese abandona a escola. Foi esse formato de escola que trouxe para o Brasil, em momentos anteriores, altos índices de reprovação e evasão, denunciando as fragilidades desse sistema altamente excludente.

Tal situação pode ser comprovada nos resultados da pesquisa de Barreto e Mitrulis (2001),

> Em meados do século, o Brasil apresentava os índices de retenção mais elevados em relação a outros países da América Latina: 57,4% na passagem da 1ª para a 2ª série do ensino fundamental. Estudos realizados pela Unesco mostravam, à época, que 30% de reprovações acarretavam um acréscimo de 43% no orçamento dos sistemas de ensino (Barreto & Mitrulis, 2001: 104).

Pesquisas já comprovaram que a reprovação não provoca aprendizagem no aluno, pelo contrário, deixa marcas não só na sua autoestima como repercuti ao seu redor, no ambiente familiar. Além dessa consequência no aspecto pedagógico, há também implicações que contrariam os interesses mercadológicos, conforme aponta Barreto e Mitrulis (2001),

> Durante décadas as análises realizadas sobre a produção da retenção vêm apontando duas ordens de consequências indesejáveis: os prejuízos que causa à organização e ao financiamento do sistema de ensino e os obstáculos que interpõe ao processo de aprendizagem dos educandos e suas nefastas decorrências no plano pessoal, familiar e social (Barreto & Mitrulis, 2001: 104).

É interessante refletir como essas duas consequências, que trataremos nessa estudo como perspectiva pedagógica e perspectiva mercadológica, vêm influenciando os discursos a favor e contra a política dos ciclos no Brasil, enquanto uma política educacional no enfrentamento do insucesso escolar.

A perspectiva pedagógica pode ser compreendida como um discurso que enxerga a política dos ciclos como uma forma de superar os problemas causados pela escola seriada, visivelmente evidenciados nos dados de reprovação e evasão, apostando numa mudança de paradigma educacional com a criação de uma forma de organização curricular totalmente diferente da seriada. Vale destacar que, essa mudança de lógica exige um forte investimento financeiro, não sendo, portanto barata.

A perspectiva mercadológica também é favorável à escola ciclada, mas apenas foca na redução dos gastos educacionais que uma reprovação provoca, sendo assim adepto a essa política, mas desconsidera todas as mudanças necessárias que implicam uma alteração de uma organização seriada para ciclada. Seu foco é apenas econômico, com o intuito de diminuir os recursos financeiros gastos com educação.

Vamos agora entender o que caracteriza uma escola organizada em ciclos. Segundo Barreto e Mitrulis (2001),

> Os ciclos compreendem períodos de escolarização que ultrapassam as séries anuais, organizados em blocos cuja duração varia, podendo atingir até a totalidade de anos prevista para um determinado nível de ensino. Eles representam uma tentativa de superar a excessiva fragmentação do currículo que decorre do regime seriado durante o processo de escolarização.

> A ordenação do tempo escolar se faz em torno de unidades maiores e mais flexíveis, de forma a favorecer o trabalho com clientelas de diferentes procedências e estilos de aprendizagem, procurando assegurar que o professor e a escola não percam de vista as exigências de educação postas para o período (Barreto & Mitrulis, 2001: 103).

Diferentemente da escola seriada, a escola ciclada se prepara no acolhimento de alunos que apresentam distintos ritmos de aprendizagem, não "expulsando" o educando da escola quando esse não apresenta o aprendizado esperado para aquele determinado ano de estudo, no caso a série. Outra característica que vale a pena destacar da escola ciclada em relação à escola seriada e que a avaliação da aprendizagem se torna um processo indispensável, nunca ausente. A grande diferença é que há um maior tempo para que as aprendizagens ocorram e há também uma maior preocupação com a não aprendizagem, necessitando de intervenções pedagógicas ainda no mesmo período de estudo, não precisando esperar o ano letivo terminar.

Como há outras diferenças entre esses sistemas de organização do ensino, consideramos necessário apresentar de uma forma mais didática no quadro abaixo:

Quadro 1 - Diferenças entre a Escola Seriada e a Escola Ciclada

ASPECTO	ESCOLA SERIADA	ESCOLA CICLADA
Tempo-espaço escolar	O tempo de aprendizagem é igual para todos e concebido em função de um tempo considerado razoável para que os alunos aprendam. Assim, o processo de aprendizagem deve ocorrer em períodos pré-determinados (um bimestre, um semestre, uma série)	O tempo escolar corresponde aos anos do ensino obrigatório, ou seja, no ensino fundamental, a escola tem nove anos para garantir a aprendizagem dos conteúdos básicos a todos educandos. O tempo estabelecido para a aprendizagem deverá ser flexível de acordo com as necessidades dos alunos.
Conteúdos	Os conteúdos são organizados a partir das disciplinas de cada currículo de cada série e nível de ensino. A definição dos conteúdos normalmente atende ao padrão de formação das classes médias e altas, cujo objetivo é ingressar nas universidades.	O conhecimento produzido pelo homem é organizado em conteúdos escolares, vinculando-se à realidade social e servindo como instrumento de compreensão dessa realidade.
Metodologias[1]	Aula expositiva e trabalho individual	Trabalho em grupo, com a experimentação concreta de possíveis soluções para problemas apresentados pelo professor ou pelos alunos.
Avaliação	Utilizada com as funções de classificar e selecionar, decidindo ao final de cada ano letivo o destino do aluno: promoção ou retenção.	Avaliação contínua e servir á promoção da aprendizagem.

Fonte: Adaptação realizada pela autora a partir dos estudos de Jacomini (2010).

É importante destacar que as diferenças entre a escola seriada e a escola ciclada é mais gritante nos dois primeiros itens, pois independe da vontade dos professores, sendo essas práticas já enraizadas na cultura escolar enquanto um paradigma que leva décadas para serem alteradas.

No terceiro aspecto, apesar da tentativa de distinção pela autora dessa pesquisa, não há separação por parte da autora inspiradora das ideias presentes nessa tabela (Jacomini, 2010).

Como o intuito da tabela é mostrar a diferença que há entre essas duas formas de organização curricular, optamos por expor algo estereotipado, que termina acontecendo, mas que não podemos atribuir como via de regra, pois determinadas metodologias não são apenas praticadas por escolas seriadas ou por escolas cicladas.

Quanto ao último aspecto da tabela, devemos ponderar também que os diversos usos que se fazem da avaliação podem ser associados mais a determinada organização escolar do que em outras, mas apenas pesquisas dessa natureza poderão contribuir com mais elementos para esclarecer melhor essa utilização.

Apenas a exposição dessas diferenças não é suficiente para compreendermos os motivos que levam a opiniões diversas dos especialistas acerca de ser favorável ou não a escola disseriada. Assim, tentando expor mais elementos para a discussão, apresentaremos um outro quadro com os aspectos negativos e positivos de cada um deles.

Quadro 2 - Comparação entre a escola seriada e a escola ciclada

ESCOLA SERIADA		ESCOLA CICLADA	
ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
As escolas particulares continuam com a organização seriada (Demo, 1998, Grossi, 2004).	A avaliação é utilizada como motivadores artificiais (Freitas, 2003).	A aprendizagem é buscada para intervir na realidade (F Freitas, 2003).	Trilhas diferenciadas de progressão podem conduzir a diferentes pontos de terminalidade (Freitas, 2003).
Tal organização contribui para a existência do núcleo comum de conhecimento que é o pré-requisito para aprendizagens em uma turma de alunos (Grossi, 2004).	A aprendizagem é buscada para mostrar conhecimento ao professor (Freitas, 2003)	Contraria a lógica da escola seriada e sua avaliação (Freitas, 2003).	"[...] disseriação insiste em contentar-se com a melhoria da eficiência e a redução dos custos, por meio da correção do fluxo discente, mantendo baixos níveis de qualidade" (Gomes, 2005: p.11).
"A repetência é uma das consequências de uma escola ineficaz, de uma escola que não consegue ensinar a todos. Ela não é causada pelo ensino em séries. As séries apenas escancaram as não aprendizagens" (Grossi, 2004: p.63).	O controle que o professor possui sobre a sala de aula advém de seu poder de reprovar (Freitas, 2003).	Propõe alterar os tempos e os espaços da escola (Freitas, 2003).	Resseriação da proposta por docentes (Gomes, 2005).
	Função social excludente e de dominação (Freitas, 2003).	Mantém o aluno que não aprende na escola (Freitas, 2003).	Não apoio do governo (Gomes, 2005).
	"Explusão" do aluno que não aprende (Freitas, 2003).	Foco na formação do indivíduo (Freitas, 2003).	Reinterpretação com a manutenção de antigas práticas, mantendo a mesma lógica sob novas aparências (Gomes, 2005).
	Foco na instrução do indivíduo (F Freitas,	Dispositivos legais como a LDB, os PCN	As políticas de disseriação podem

	2003).	e o PNE abordam sobre a utilização dos ciclos (Barreto & Mitrulis, 2001).	estar sendo confundidas com a promoção automática (Gomes, 2005).
		"A garantia da continuidade e progressão da aprendizagem, entendida como um processo contínuo que dispensaria a reprovação ou interrupções desnecessárias" (Mainardes, 2009: p.19).	Os ciclos pode estar sendo utilizado no Brasil apena para diminuir os custos com educação (Gomes, 2005).
			"O velho contrato social pode estar sendo rasgado sem que o novo seja nítido" (Gomes, 2005: p.31).
			"[...] a expressão mais clara dos problemas de implantação dos ciclos está no predomínio de práticas pedagógicas que têm a organização seriada como princípio norteador" (Barreto & Mitrulis, 2001: p.133).
			Os ciclos é uma escola criada para pobres (Demo, 1998).
			Os ciclos não resolvem repetência (Grossi, 2004).
			Os ciclos não combatem (ou combatem) muito mal a evasão (Grossi, 2004).

Fonte: Elaborado pela autora.

Como podemos observar, há uma variedade de aspectos positivos e negativos tanto da escola seriada, quanto da escola ciclada. O que mais chama a nossa atenção é o fato da escola seriada permanecer na rede particular de ensino e a escola ciclada ir sendo aos poucos imposta aos sistemas públicos de ensino.

Essa obrigatoriedade é visível nas orientações da ampliação do ensino fundamental de nove anos, entendendo os três primeiros anos como o ciclo da infância, conforme apresentando no capítulo 2. Nessa direção, precisamos compreender em que perspectiva as políticas educacionais brasileiras estão se pautando, para não reforçarmos a visão apenas mercadológica que nada tem a contribuir para a melhoria da educação, pois os objetivos são distintos.

Acreditamos que os argumentos expostos na tabela acima estão relacionados com a maneira como a construção da escola ciclada foi sendo delineada no cenário brasileiro, pois a escola com esse tipo de organização curricular na atualidade não surgiu nesse formato, e não é a mesma em

todos os estados e municípios.

Em relação a origem da escola ciclada no contexto nacional, podemos afirmar que a organização curricular em ciclos teve início no cenário brasileiro a partir das décadas de 1960 e 1970 e se intensificou nos anos 1980 nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Só no decorrer dos anos 1990 que os ciclos foram utilizados também nos anos finais do Ensino Fundamental.

Tal organização curricular emergiu da necessidade de diminuir as altas taxas de repetência nas escolas públicas, na tentativa de amenizar o fracasso escolar, como forma de superar a escola seriada.

É importante destacar que há diferentes modalidades dos ciclos implantados em diversas redes municipais e estaduais no país. Algumas dessas modalidades mais utilizadas são: ciclos de aprendizagem; ciclos de formação; regime de progressão continuada; bloco inicial de alfabetização e ciclo inicial do Ensino Fundamental.

Nos ciclos de aprendizagem os anos de escolaridade são organizados em períodos plurianuais de dois, três anos ou mais. Segundo Mainardes (2009), as características dessa modalidade são: Meio de enfrentar o fracasso escolar e construir uma escola de qualidade, garantindo a aprendizagem do corpo discente através da progressão de aprendizagens; A progressão das aprendizagens é possível quando é utilizada uma pedagogia diferenciada com avaliação formativa e trabalho coletivo do corpo docente;

A organização dos ciclos possibilita a continuidade da aprendizagem e maior possibilidade de atendimento diferenciado aos estudantes.

O estudo realizado por Stremel (2011) identifica as redes de ensino que utilizam essa modalidade, a partir da década de 90, conforme observado na tabela abaixo:

Tabela 1 - Redes de Ensino e o Ano de Implantação dos Ciclos de Aprendizagem no Brasil

Redes de ensino	Ano de implantação
Vitória da Conquista - BA	1998
Curitiba - PR	1999
Ponta Grossa - PR	2001
Recife - PE	2001
São Luis - MA	2005
Telêmaco Borba - PR	2005
Salvador - BA	2008

Fonte: Stremel (2011: 17).

Esses dados demostram que apesar da escola em ciclos está sendo vivenciada em mais de 25 % (Censo escolar 2009) das escolas do Brasil, apenas sete redes de ensino adotam a modalidade ciclos de aprendizagem, o que confirma a diversificação de experiências dessa natureza em nosso pais.

Os ciclos de formação utilizam o desenvolvimento humano (infância, pré-adolescência e adolescência) para agrupar os alunos de acordo com a idade. As características dessa modalidade perpassam pelos aspectos antropológicos e socioculturais (Mainardes, 2009). As duas experiências mais conhecidas no âmbito brasileiro são a Escola Cidadã (Porto Alegre) e Escola Plural (Belo Horizonte).

Já no Regime de Progressão Continuada, o Ensino Fundamental é organizado em dois os mais ciclos, onde a reprovação só é permitida no final de cada ciclo (Ibidem).

Outra forma de organização curricular por ciclos é o Bloco Inicial de Alfabetização. O exemplo da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, o Bloco Inicial de Alfabetização é intitulado de BIA. O objetivo do BIA no Distrito Federal é a reestruturação do Ensino Fundamental para 9 anos, para que a criança tenha garantias de aprender a ler e a escrever num contexto de letramento, além do seu desenvolvimento integral. O Bloco Inicial de Alfabetização corresponde às crianças com 6, 7 e 8 anos de idade, organizadas em etapa I, etapa II e etapa III (DISTRITO FEDERAL, 2005).

Além dessas formas curriculares já mencionadas, há o ciclo inicial do Ensino Fundamental. Essa forma de organização curricular consiste nos dois primeiros anos de estudo da criança, denominado de 1º e 2º ano. Como exemplo, há a Secretaria de Educação do Rio Branco - Acre que utiliza essa organização.

Além das modalidades da escola em ciclos no Brasil, é necessário situarmos a sua abrangência no que tange as experiências de cada estado, apenas no ensino fundamental, recorte dessa pesquisa, nos sistemas municipais e estaduais, bem como compreender que ainda convivemos com as duas lógicas de escola, a seriada e a ciclada, conforme quadro 3:

Quadro 3 - Formas de organização curricular na rede estadual e municipal de ensino por estados brasileiros

ESTADOS	FORMA DE ORGANIZAÇÃO DA REDE ESTADUAL	COMO É A DIVISÃO DOS CICLOS	FORMA DE ORGANIZAÇÃO DA REDE MUNICIPAL
Rondônia	Ciclo e séries	Ciclo de 2 anos em substituição das 1ª e 2ª séries. Não cobre todas escolas ainda. O resto do sistema é seriado.	Ciclos e séries
Acre	Séries	-	Séries
Amazonas	Séries	-	Séries
Roraima	Ciclos e séries	Dnd	Ciclos
Pará	Ciclos e séries	2 ciclos de 2 anos, implantados em 50 escolas. A partir da 5ª série mantém essa seriação.	Ciclos e séries
Amapá	Ciclos e séries	1 ciclo de 2 anos em substituição das 1ª e 2ª séries. Não cobre todas as escolas ainda. O resto do sistema é seriado.	Séries
Tocantins	Séries	-	Séries
Maranhão	Séries	-	Séries
Piauí	Ciclos e séries	Dnd	Ciclos
Ceará	Ciclos e séries	4 ciclos: 1 de 3 anos e 3 de 2 anos. Não cobre todas as escolas ainda.	Ciclos
Rio Grande do Norte	Ciclos e séries	2 ciclos de 2 anos. Não cobre todas as escolas ainda. A partir da 5ª série, mantém a seriação.	Ciclos
Paraíba	Séries	-	Séries
Pernambuco	Séries	-	Séries
Alagoas	Ciclos e séries	Dnd	Ciclos
Sergipe	Séries	-	Séries
Bahia	Ciclos e séries	3 ciclos: 1 de 2 anos e 2 de 3 anos. Ciclo 1 (que equivale às 1ª e 2ª séries) está universalizado. Os outros estão sendo implantados aos poucos.	Ciclos e séries
Minas Gerais	Ciclos	2 ciclos de 4 anos. Não há mais escolas no sistema seriado.	Ciclos e séries
Espírito Santo	Ciclos e séries	1 ciclo de 2 anos em substituição	Ciclos e séries

		das 1ª e 2ª séries em todas as escolas. O resto do sistema é seriado.	
Rio de Janeiro	Ciclos e séries	2 ciclos de 2 anos em todas as escolas. A partir da 5ª série, mantém a seriação.	Ciclos e séries
São Paulo	Ciclos	2 ciclos de 4 anos. Não há mais escolas no sistema seriado.	Ciclos
Paraná	Ciclos e séries	1 ciclo de 4 anos em todas as escolas. A partir da 5ª série, mantém a seriação.	Ciclos
Santa Catarina	Ciclos e séries	Dnd	Séries
Rio Grande do Sul	Ciclos e séries	Dnd	Ciclos e séries
Mato Grosso do Sul	Ciclos e séries	3 cilos de 3 anos. Ainda não cobre todas as escolas.	Ciclos
Mato Grosso	Ciclos e séries	1 ciclo de 2 anos em substituição de 1ª e 2ª séries em todas as escolas. O resto do sistema é seriado.	Ciclos
Goiás	Séries	-	Séries
Distrito Federal	Ciclos e séries	3 ciclos de 3 anos. Ainda não cobre todas as escolas.	Séries

Fonte: Gadotti, M.; Romão (2015).

Esses dados foram coletados em 1999, assim já sofreram alterações, mas ainda assim nos fornece um retrato da organização curricular no Brasil onde possuímos em sua grande maioria sistemas mistos (séries e ciclos), 18 estados, somente séries, 8 estados e todo em ciclos apenas o estado de São Paulo.

Um dado relevante é que alguns estados, a exemplo o de Santa Catarina, retornou ao sistema apenas seriado, conforme pesquisa desenvolvida por Barreto e Mitrulis (2001) ao afirmar que: “Tampouco o estado de Santa Catarina animou-se a retornar ao regime de ciclos depois da experiência de décadas passadas” (p.123).

Esse retorno indica que adoção pela escola em ciclos não provocou mudanças nos indicadores educacionais do estado. É preciso investigar se a política não foi implantada adequadamente ou se a escola em ciclos não foi uma alternativa capaz de alterar o quadro educacional no contexto catarinense.

Outro estado que retornou ao sistema seriado, mas apenas na rede estadual de ensino foi a Bahia. A rede estadual da Bahia atualmente mantém apenas os ciclos nos três primeiros anos do ensino fundamental, denominada de Bloco Pedagógico, seguindo orientações nacionais que concebe esse período como “ciclo da infância”, cujo objetivo é o processo de letramento e alfabetização. Os demais anos do ensino fundamental é seriado. (Bahia, 2013). Já na rede municipal houve a ampliação da escola em ciclos, conforme veremos a seguir.

Assim, podemos observar que convivemos no Brasil com duas lógicas curriculares com suas diferenças, mas não observamos mudança nos currículos dos cursos de formação de professores, quando nos referimos a formação inicial e nem tampouco na formação continuada. Continuamos falando da mesma formação dentro de uma lógica curricular diferente que é a organização curricular em ciclos.

Na tabela que apresenta os aspectos positivos e negativos de cada organização curricular podemos observar alguns indícios de que não há uma formação de professores adequada para os

que atuam na escola ciclada quando abordam acerca da falta de apoio por parte dos governos e quando é explanado acerca de rasgar o velho contrato social sem ainda se construir o novo. Em outras palavras, estamos praticando um currículo novo em velhas bases, em velhas práticas docentes. O termo velho não é aqui empregado no sentido pejorativo, mas apenas para assinalar que estamos querendo utilizar velhas práticas em uma nova forma de fazer currículo que exige novas práticas, novas aprendizagens.

Considerações

A partir das discussões apresentadas, podemos observar que há todo um discurso em torno da política dos ciclos de aprendizagem como meio de enfrentar o fracasso escolar, incluindo alunos antes excluídos, aumentado a permanência do alunado na escola, mas o problema na educação brasileira permanece: a não aprendizagem.

Assim, a política dos ciclos estar sendo utilizada como um discurso favorável a melhoria educacional, mas a lógica não se alterou. Em outras palavras, permanecemos na lógica mercadológica, assim a política não encontra terreno propício para operar e provocar mudanças. Precisamos de mais do que uma nova organização curricular para alterar o cenário educacional. Precisamos de mudança de paradigma.

Sabemos que isso leva tempo, mas o meio para que isso aconteça e a existência de uma política de formação de professores, onde eles possam compreender:

- O que é um escola seriada;
- O que é uma escola ciclada;
- Quais são suas diferenças entre a escola seriada e a escola ciclada;
- Por que muitas prefeituras dos municípios brasileiros estão optando pela organização curricular em ciclos;
- Os motivos que levam algumas prefeituras municipais a retornarem aos sistemas seriados.

Essas são algumas das questões básicas que os professores precisam compreender para ter uma prática coerente com a organização curricular que trabalha. Como ainda convivemos com currículos mistos, os professores são desafiados no seu cotidiano escolar a exercer práticas docentes ora seriada, ora ciclada na mesma unidade de ensino e ou em diversas escolas que atuam. Assim, a formação de professores acerca da escola ciclada é um grande desafio para nosso cenário educacional.

Referências

Bahia. (2013). Secretaria da Educação. Superintendência de Desenvolvimento da Educação Básica. Diretoria de Educação Básica. *Orientações curriculares e subsídios didáticos para a organização do trabalho pedagógico no ensino fundamental de nove anos* - Superintendência de Desenvolvimento da Educação Básica. Diretoria de Educação Básica. Salvador: Secretaria da Educação.

Barreto, E. S. de S. & Mitrulis, E. (2001). Trajetória e desafios dos ciclos escolares no país.

Estudos Avançados,15 (42), 103-140.

Brasil. (2001). Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil:* promulgada e publicada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Imprensa Oficial.

Brasil. (2015). *Estatuto da Criança e do Adolescente*. 7.ed. Biblioteca digital da câmara dos deputados. file:///C:/Users/Hannah/Downloads/estatuto_crianca_adolescente_7ed.pdf (Acessível em 15 de fevereiro de 2015).

Brasil. (2013). *Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013*. Altera a Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.

Demo, P. (2015). Promoção automática e capitulação da escola. Ensaio: *aval. pol. públ. educ*., Rio de Janeiro, 06(19), 159-90. http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40361998000200002&lng=pt&nrm=iso (Acessível em 16 de janeiro de 2015).

Freitas, L. C. (2003). *Ciclos, seriação e avaliação: confronto de lógicas*. São Paulo: Moderna.

Gadotti, M. & Romão, J. E. (s/d). *Evolução do Ensino Fundamental no Brasil: análise de estatísticas e indicadores educacionais.* http://acervo.paulofreire.org/xmlui/handle/7891/3389 (Acessível em 15 de fevereiro de 2015).

Gomes, C. A. (2005). Disseriação escolar: alternativa para o sucesso? *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, 13(46), 11-38.

Grossi, E. P. (Org.). (2004). *Como areia no alicerce: ciclos escolares*. 1.ed. São Paulo: Paz e Terra.

Jacomini, M. A. (2010). *Educar sem reprovar*. São Paulo: Cortez.

Krug, A. (2006). *Ciclos de Formação: uma proposta político-pedagógica transformadora*. 3.ed. Porto Alegre: Mediação.

Mainardes, J. (2009). *A escola em ciclos: fundamentos e debates*. São Paulo: Cortez.

Stremel, S. (2011). *A organização da escolaridade em ciclos de aprendizagem: uma análise dos processos de recontextualização e de formulação de políticas*. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa.

---

[1] A autora não separa as metodologias de acordo com cada organização curricular.

Políticas Públicas e Educação Infantil: um olhar para a gestão da Lei 12.796 no contexto da escola

Camila Moresco Possebon[1]
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
camis.mp@gmail.com

Rosane Carneiro Sarturi[2]
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
rcsarturi@gmail.com

Resumo - Este trabalho foi realizado com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil e apresenta um recorte da pesquisa desenvolvida para a monografia do Curso de Especialização em Gestão Educacional no ano de 2015. A temática do estudo consiste nos desafios da gestão de políticas públicas para a educação infantil no contexto das práticas escolares, considerando a ampliação da obrigatoriedade da educação básica dos 4 aos 17 anos de idade. O objetivo geral é analisar os processos de gestão na implementação da lei 12.796/2013 nas instituições de Educação Infantil do município de Santa Maria, RS. Como objetivos específicos da pesquisa destacam-se: a) mapear os marcos históricos das políticas públicas brasileiras voltadas para a Educação Infantil; b) identificar as ações que estão sendo planejadas/desenvolvidas em uma escola de Santa Maria, RS, para o atendimento nos dois últimos anos da Educação Infantil e c) compreender os pressupostos conceituais de gestão que perpassam os impactos da lei 12.796/2013 no contexto escolar. A metodologia adotada nesta pesquisa baseia-se em uma abordagem qualitativa e utiliza como fontes de dados a legislação brasileira para a Educação Infantil, os dados estatísticos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Neste momento, serão apresentados os resultados parciais da pesquisa que se encontra em andamento. Para análise dos dados coletados serão utilizados os pressupostos da abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball e Mainardes (2006) e o amparo teórico dos estudos acerca de Gestão Educacional de Heloísa Lück (2006). A pesquisa permitiu identificar a urgência de construção de escolas para iniciar o processo de implementação da universalização da Educação Infantil no município a fim de conseguir atender a demanda gerada a partir da lei supracitada.

Palavras-chave: Políticas públicas. Educação Infantil. Gestão escolar.

---

[1] Pedagoga licenciada pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Aluna dos cursos de Especialização em Gestão Educacional e Mestrado em Educação da UFSM. Bolsista OBEDUC/CAPES.

[2] Orientadora. Prof.ª do Departamento de Administração Escolar (UFSM). Coordenadora do Projeto de Pesquisa financiado pelo Observatório da Educação (OBEDUC/CAPES).

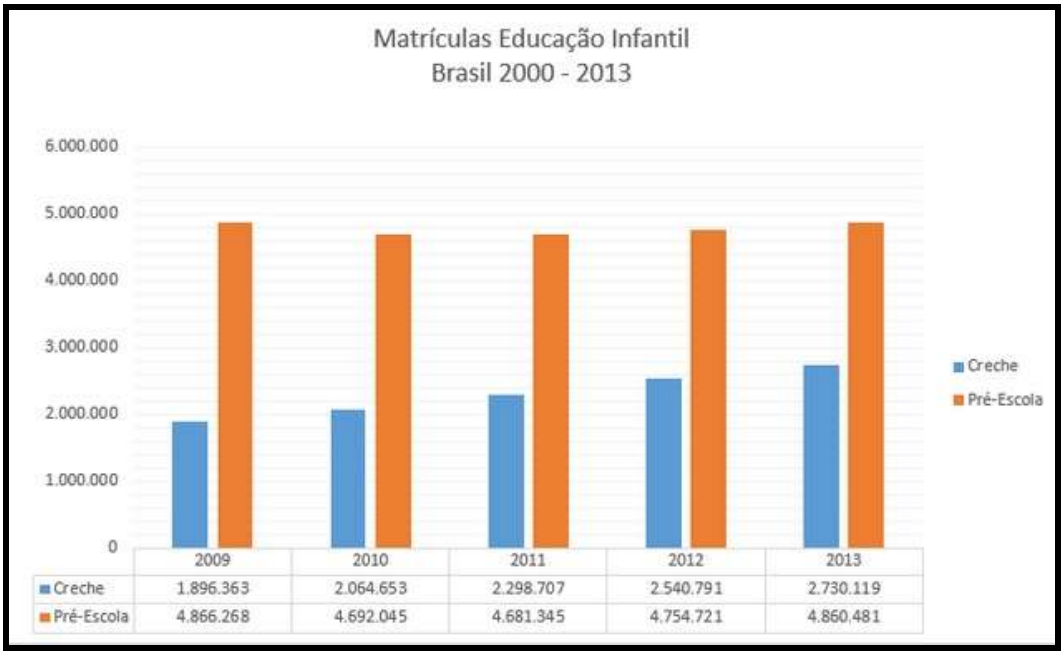
Introdução

A educação brasileira vem passando por diversas reformas estruturais e conceituais que se caracterizam, dentre outras opiniões, como um resgate à democratização da educação para as camadas da população que ainda encontram-se fora dos sistemas educacionais. O debate mais recente concentra-se na oferta da Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, que a partir da Emenda Constitucional nº 59, aprovada pelo Congresso Nacional em 11 de novembro de 2009, determina no Inciso I, do artigo 208, "[...] educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria" (Brasil, 2009).

Diante do desafio de universalizar a Educação Infantil, para os 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade, os municípios ainda precisam garantir, além da oferta de vagas, uma educação de qualidade indissociada da quantidade, que oriente à uma política que preserve o direito das crianças.

Os dados do Censo Escolar, publicados pelo Inep, evidenciam o pouco significativo crescimento da oferta de vagas na Educação Infantil, para a faixa etária de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, desde o ano de 2009 até o ano de 2013.

Gráfico 1 - Taxa de matrículas na Educação Infantil 2009 - 2013.



	2009	2010	2011	2012	2013
Creche	1.896.363	2.064.653	2.298.707	2.540.791	2.730.119
Pré-Escola	4.866.268	4.692.045	4.681.345	4.754.721	4.860.481

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do INEP (2015).

Apesar da Emenda nº 59/2009, no ano de 2010 as matrículas na Pré-escola diminuíram em 174.223 vagas em todo o Brasil, apenas a oferta de vagas em nível de Creche apresentou um aumento. Em 5 anos as vagas para crianças de 4 e 5 anos ainda não cresceram o suficiente para chegar à oferta do ano de 2009. Ainda, somente no ano de 2012 é que essa oferta aumenta e

evidencia um movimento para a universalização da Educação Infantil que compreende, no Brasil, o atendimento de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade na creche e o atendimento de crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos na pré-escola.

Em 4 de abril do ano de 2013 foi aprovada a Lei nº 12.796 (Brasil, 2013), que altera a Lei nº 9.394 Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (Brasil, 1996), reafirmando a obrigatoriedade e gratuidade da Educação Básica dos 4 aos 17 anos de idade, contida na Emenda nº 59 supracitada. Aos municípios, entes federados responsáveis pela oferta e gestão da Educação Infantil, foi estabelecido o prazo máximo de implementação até o ano de 2016, em consonância com a Meta 1 do atual Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 25 de junho de 2014, sob a Lei nº 13.005 (Brasil, 2014).

Em sua primeira meta, o PNE estabelece:

> [...] universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três)[...] (Brasil, 2014).

As estratégias da seguinte meta sinalizam a expansão da rede pública de Educação Infantil seguindo o padrão de qualidade nacional, além do atendimento de crianças de comunidades do campo e quilombola. No entanto a realidade dos municípios brasileiros são diversas e os desafios de cada região, por vezes, são incomparáveis.

Com base neste levantamento, será apresentado um recorte da pesquisa em desenvolvimento para a elaboração da Monografia do Curso de Especialização em Gestão Educacional, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) que se desdobra na pesquisa de dissertação de Mestrado realizada na mesma universidade, com o apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil. O programa visa fomentar estudos e pesquisas em educação que utilizem as bases de dados estatísticos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), através da articulação entre pós-graduação, licenciaturas e escolas de educação básica e estimular a produção acadêmica e a formação de recursos pós-graduados, em nível de mestrado e doutorado.

A pesquisa encontra-se em desenvolvimento e pretende analisar os processos de gestão escolar na implementação da lei 12.796/2013 em uma escola municipal de educação infantil de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul (RS), Brasil. Para isso, elencou-se como objetivos específicos: a) mapear os marcos históricos das políticas públicas brasileiras voltadas para a Educação Infantil; b) identificar as ações que estão sendo planejadas/desenvolvidas em uma escola de Santa Maria, RS, para o atendimento nos dois últimos anos da Educação Infantil e c) compreender os pressupostos conceituais de gestão que perpassam os impactos da lei 12.796/2013 no contexto escolar.

Neste momento, serão apresentados os marcos históricos na legislação brasileira para a Educação Infantil e a situação do município investigado quanto à oferta de vagas no nível Pré-Escola até o ano de 2013, conforme as publicações disponíveis no banco de dados do INEP.

A Pesquisa em Gestão Educacional

A pesquisa caracteriza-se pelo ato de conhecer algo, buscar conhecimento sobre as coisas que não compreendemos. Tratando-se de pesquisa acadêmica o ato de conhecer se dá de forma organizada e sistemática, obedecendo regras metodológicas e objetivando atingir um nível mais avançado de compreensão sobre determinado fenômeno.

Apesar de alguns critérios estabelecidos para o desenvolvimento da pesquisa acadêmica, não há uma única forma de pesquisar, assim como modelos ou fórmulas prontas. A experiência do pesquisador o capacita para selecionar ou descartas excessos e equívocos em demasia, possibilitando através da prática o aperfeiçoamento de métodos e técnicas. A pesquisa também exige mais do que um conjunto de técnicas e instrumentos, necessita de conhecimentos acerca do tema a ser pesquisado e compromisso com a realidade a ser estudada.

No caso da pesquisa em educação, há características próprias do universo que rege a educação e seus inúmeros vieses. Pois, "[...] pesquisar em educação significa trabalhar com algo relativo a seres humanos ou com eles mesmos, em seu próprio processo de vida" (Gatti, 2002: 12).

Ao se propor a pesquisar e produzir conhecimento sobre educação, o pesquisador está assumindo um compromisso com a realidade educacional do contexto em que está inserido, dessa forma, está impactando direta ou indiretamente a sociedade com suas concepções e compreensões sobre a própria educação e visão de mundo.

Com isso, a pesquisa educacional apresenta-se amplamente diversificada nacional e mundialmente, e dentre a gama de produções acadêmicas encontra-se muitas conotações opostas e conflitantes.

Diante desta diversidade de questões que envolvem a pesquisa acadêmica, com foco na pesquisa em gestão educacional, para desenvolver esta análise acerca dos desafios da gestão de políticas públicas para a Educação Infantil no contexto das práticas escolares, utilizou-se a abordagem qualitativa e seus pressupostos como orientadores metodológicos para investigar a implementação da obrigatoriedade dos dois últimos anos da primeira etapa da Educação Básica, no contexto local do município de Santa Maria, RS,

Para compreender os princípios da pesquisa em educação faz-se necessário compreender os caminhos históricos percorridos até o presente momento, em que a cientificidade da pesquisa em ciências sociais e humanas é reconhecida.

Baseando-se, inicialmente, em métodos e instrumentos das ciências exatas e biológicas, a pesquisa em educação apresentava fragilidades quanto à sua consistência e generalização, pois, dada a apropriação acrítica dos princípios básicos da pesquisa nestas ciências surgiu um certo ecletismo desenfreado no uso de instrumentos de coleta de dados como modismos de dadas épocas.

Com isso, o uso de um único método para pesquisar aceito pelo público acadêmico, assim como a superficialidade das pesquisas qualitativas observadas nos trabalhos de dissertações e teses submetem a pesquisa em educação à falta de credibilidade com a sociedade como um todo.

Tal problemática alavanca a realização de pesquisas, desta vez, com o foco nos métodos de se pesquisar em ciências sociais e em educação, resultando em reflexões sobre o papel do

pesquisador e da pesquisa para a sociedade. Deste processo de legitimação dos resultados das pesquisas qualitativas e sua relevância para a sociedade instaura-se no meio acadêmico princípios básicos para desenvolver pesquisa em educação.

Em muitas obras de estudiosos da pesquisa em educação encontra-se um consenso de que o qualitativo não necessita dispensar o mesmo rigor e consistência do método quantitativo, pois, "[...] pesquisar é avançar fronteiras, é transformar conhecimento e não fabricar análises segundo determinados formatos" (Gatti, 2002: 57).

Para possibilitar a produção de conhecimento válido e fidedigno à realidade, é preciso considerar o contexto pesquisado na sua complexidade, tendo como base anterior a qualquer método de pesquisa, o conhecimento dos aspectos sociais, históricos e culturais do objeto que e pretende pesquisar.

Nenhum fenômeno social está desvinculado de fatores externos ao núcleo, por menor que seja, em que se está focando na pesquisa. Ainda, o pesquisador, ao selecionar suas abordagens e inserções no ambiente a ser pesquisado, carrega consigo suas próprias crenças, dogmas e paradigmas.

Diante disso, a abordagem qualitativa adotada para realizar a pesquisa aqui apresentada estabelece consonâncias com a abordagem do ciclo de políticas, formulada pelo sociólogo Stephen Ball, sob a ótica de Mainardes (2006), considerando que essa abordagem “[...] permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas públicas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos” (Mainardes, 2006: 48).

Ainda que, no Brasil, não se tenha consolidado o campo de pesquisa em políticas educacionais em termos de definições teórico-metodológicas específicas, os conceitos centrais do ciclo de políticas caracterizam-se por um pressuposto flexível e dinâmico que assegura a complexidade das políticas educacionais e seus processos macro e micro.

A utilização da abordagem do ciclo de política, enquanto método que não pretende explicar as políticas, mas oferecer condições de teorizá-las, possibilita articular essas perspectivas locais e globais, pois sua utilização:

> [...] envolve uma diversidade de procedimentos para coleta de dados. Por exemplo, o contexto de influência pode ser investigado pela pesquisa bibliográfica, entrevista com formuladores de políticas e com demais profissionais envolvidos (professores e demais profissionais, representantes de sindicatos, associações, conselhos etc.). A análise do contexto da produção de texto pode envolver análise de textos e documentos, entrevistas com autores de textos de políticas, entrevistas com aqueles para os quais tais textos foram escritos e distribuídos. O contexto da prática envolve uma inserção nas instituições e em espaços onde a política é desenvolvida por meio de observações ou pesquisa etnográfica, e ainda entrevistas com profissionais da educação, pais, alunos etc. (Mainardes, 2006: 59).

Da mesma forma, é preciso considerar a mudança paradigmática do conceito de gestão educacional, com base na superação da concepção de administração para a construção de uma visão de conjunto, dinâmico, contínuo e global, como sugere Heloísa Lück na Série Cadernos de Gestão (2006), pois:

> 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 (Lück, 2006: 33).

Percebe-se que esta mudança citada pela autora, remete aos demais movimentos gerados pela década de 90 a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, que reuniu ministros e governos de mais de 150 países na firmação de um compromisso de combate à pobreza, através da garantia educação básica para a população mundial e da renovação do seu alcance e da visão sob a mesma.

Este período caracteriza-se pelo surgimento de um novo olhar sob a educação e seus processos de reformas, pois, segundo Akkari "[...] a internacionalização das políticas educacionais resultou na disseminação de novos paradigmas e conceitos que supostamente dariam maior eficácia às políticas educacionais" (2001: 17).

No contexto deste movimento, o Brasil encontrava-se dentre os países com maior taxa de analfabetismo do mundo e foi movido a desenvolver políticas educacionais e que se estendessem ao âmbito familiar, da comunidade e dos meios de comunicação, a fim de legitimar a visão ampliada da educação básica, que se buscou na conferência de Jomtien. A respeito disso, Frigotto e Ciavatta afirmam que "[...] a base conceptual da educação básica em um novo projeto é, primeiro, o reconhecimento dos problemas maiores do mundo globalizado, sob os quais temos que tomar decisões locais" (2003: 102).

Ainda que se tenham depositado muitos esforços ao longo dos anos na melhoria da educação brasileira, podemos observar uma certa fragmentação de ações, materializadas em programas e estratégias focalizados em determinadas dimensões da qualidade educacional. Os resultados momentâneos de tais melhorias emergem de prioridades marcadas fortemente por problemáticas urgentes, sejam elas no contexto das escolas e instituições de ensino, na formação de professores e profissionais da educação, ou nos âmbitos macro do sistema educacional brasileiro.

Para Heloisa Lück, a educação brasileira necessita de transformações em sua orientação e organização, pois:

> Essas modificações [...] extrapolam mudanças curriculares, metodológicas ou modernização de equipamentos. Elas demandam, isso sim, um novo estilo de relacionamento das instituições educacionais com a sociedade em geral, de um relacionamento mais horizontalizado e "co-lateral" entre sistema de ensino e escola, além da efetiva mobilização das forças culturais presentes na escola para a construção de um projeto educacional competente (2006: 43).

No entanto a falta de visão global da escola enquanto instituição social, para além de instituição de educacional compromete o atendimento das demandas sociais como um todo. Neste sentido, a gestão, em uma concepção que supera a administração escolar "[...] permite superar a limitação da fragmentação e da descontextualização e construir, pela óptica abrangente e interativa, a visão e orientação de conjunto, a partir da qual se desenvolvem ações articuladas e mais consistentes" (Lück, 2006: 43).

A pesquisa em gestão educacional, especificamente em gestão de políticas educacionais, precisa considerar tais articulações e dimensões para investigar com fidedignidade o objeto da pesquisa. Portanto, será apresentado, de maneira breve, o contexto histórico em que as políticas educacionais voltadas para a Educação Infantil estão inseridas no Brasil até a sanção da Lei nº 12.796/2013.

Políticas educacionais para a Educação Infantil: um breve contexto histórico

Com a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em 20 de dezembro de 1961, a educação emerge no contexto nacional sob novos olhares e compromissos do Estado. Após 13 anos de debate até a data de sua aprovação, os estados e municípios seguiam um mesmo modelo educacional sem autonomia e de forma centralizada. No contexto das diretrizes a educação é direito de todos sem especificidade etária ou de grau.

A Educação Infantil, compreendida como elemento do Grau Primário e nominada de Grau Pré-Primário, destinava-se às crianças de até sete anos de idade em escolas maternais ou Jardins de Infância. Estes serviços eram prestados por empresas que possuíam funcionárias que eram mães de crianças menores de sete anos de idade. Estas empresas eram "[...] estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária" (Brasil, 1961).

Diferente do Grau Primário, a educação das crianças de até sete anos de idade não possuía demais orientações quanto os seus fins e objetivos, bem como quanto à sua obrigatoriedade ou modelos de organização.

Desta forma, nesta etapa da vida, a educação das crianças se dava de modo desarticulado à educação nacional e sem qualquer mecanismo de avaliação das instituições ou regulamentação do Estado.

Entretanto, logo nas décadas seguintes, a legislação brasileira passa por profundas transformações, através da Lei nº 9.394 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996) e promove uma mudança também social referente à função da Educação Infantil perante a sociedade.

A Educação Infantil, na LDB de 1996 apresenta-se como primeira etapa da educação básica e "[...] tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico,psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade" (Brasil, 1996).

Ainda que, para legitimar as conquistas alcançadas pela educação da primeira infância sejam necessárias diversas medidas nos âmbitos macro e micro de implementação de políticas educacionais, sua vinculação ao sistema educacional nacional "[...] representa uma conquista do ponto de vista da superação de uma situação administrativa que mantinha um segmento de instituições educacionais específico para os pobres [...]" (Kuhlmann Jr., 1999: 55). Pois, conforme Cury:

> Declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda

> se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo (Cury, 2002: 259).

A obrigatoriedade da educação básica dos quatro aos dezessete anos de idade constitui-se enquanto um resgate do direito à educação, com a qualidade estabelecida por um padrão mínimo nacional, para a camada da população mais pobre e que ainda encontra-se sem acesso às instituições educacionais.

Conforme destaca Saviani, em seus estudos sobre o direito à educação no Brasil, há diferenças entre a proclamação de direitos e sua efetivação, pois:

> A cada direito corresponde um dever. Se a educação é proclamada como um direito e reconhecido como tal pelo poder público, cabe a esse poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive. Eis porque se impôs o entendimento de que a educação é direito do cidadão e dever do Estado (2013: 745).

Dessa forma, cabe aos municípios, em regime de colaboração com a União e os Estados garantir, para além da oferta de vagas nas escolas e Educação Infantil, uma educação de qualidade com base nas demandas e especificidades locais e regionais.

A qualidade educacional está atrelada a muitos fatores e contextos, para Dourado, a qualidade educacional está condicionada aos fatores intra e extraescolares e apresenta um conceito polissêmico, dos diversos pontos de vista da sociedade:

> O exame da realidade educacional, sobretudo em vários países da Cúpula das Américas, com seus diferentes atores individuais e institucionais, evidencia que são diversos os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania (2007: 7).

Por sua vez, os sistemas municipais de ensino e municípios precisam pensar em seus processos de gestão da obrigatoriedade da Pré-Escola, de modo que estes considerem também a gestão das práticas pedagógicas expressando a garantia do direito à infância como parâmetro de qualidade na Educação Infantil e as perspectivas de ensino e aprendizagem desta etapa do desenvolvimento humano.

Os desafios do município de Santa Maria, RS, estão para além das dimensões quantitativas da oferta de vagas e da garantia de acesso à Educação Infantil. Serão apresentados os levantamentos iniciais da pesquisa, referentes à situação da oferta de vagas no contexto da cidade investigada.

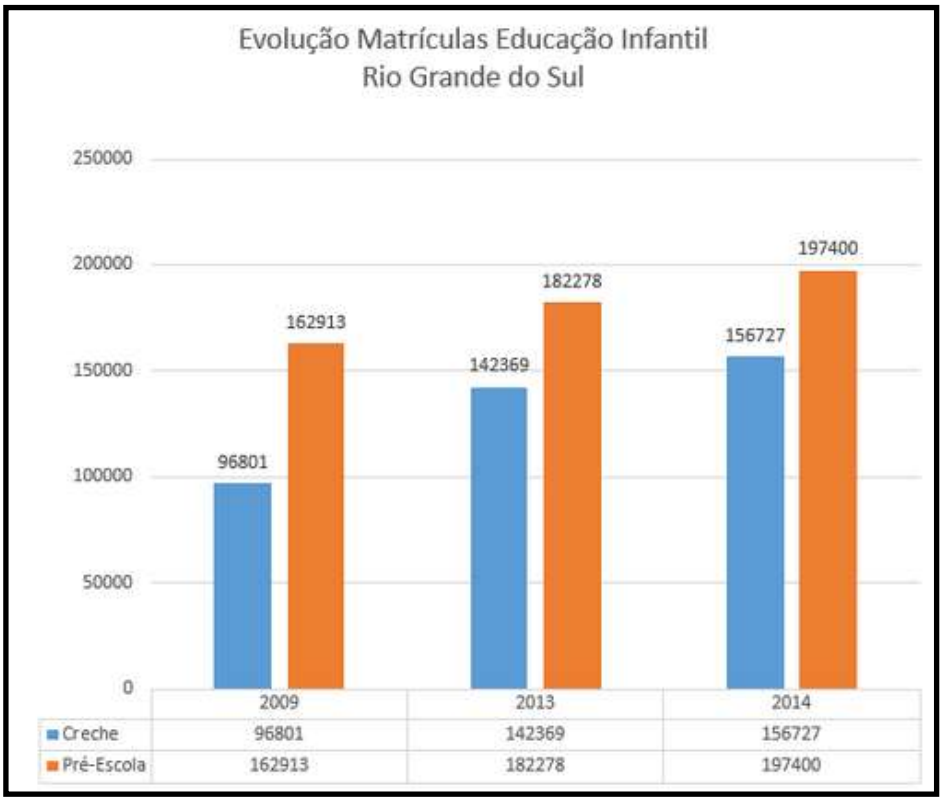
Desafios da gestão educacional municipal para a Lei 12.796: mapeamento das matrículas

O Brasil, por sua extensão e diversificação territorial, apresenta realidades muito diversas quanto à oferta da Educação Básica. Essas diferenças ocorrem entre os 26 estados e distrito federal e, também, entre os municípios de um mesmo estado. Muitos são os fatores que determinam a

qualidade do acesso e da permanência das crianças e jovens na escola.

O estado do Rio Grande do Sul apresenta uma evolução na taxa de matrículas que acompanha as mudanças marcadas pelas políticas públicas educacionais do país:

Gráfico 2 - Evolução das Matrículas na Educação Infantil no Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do INEP (2015).

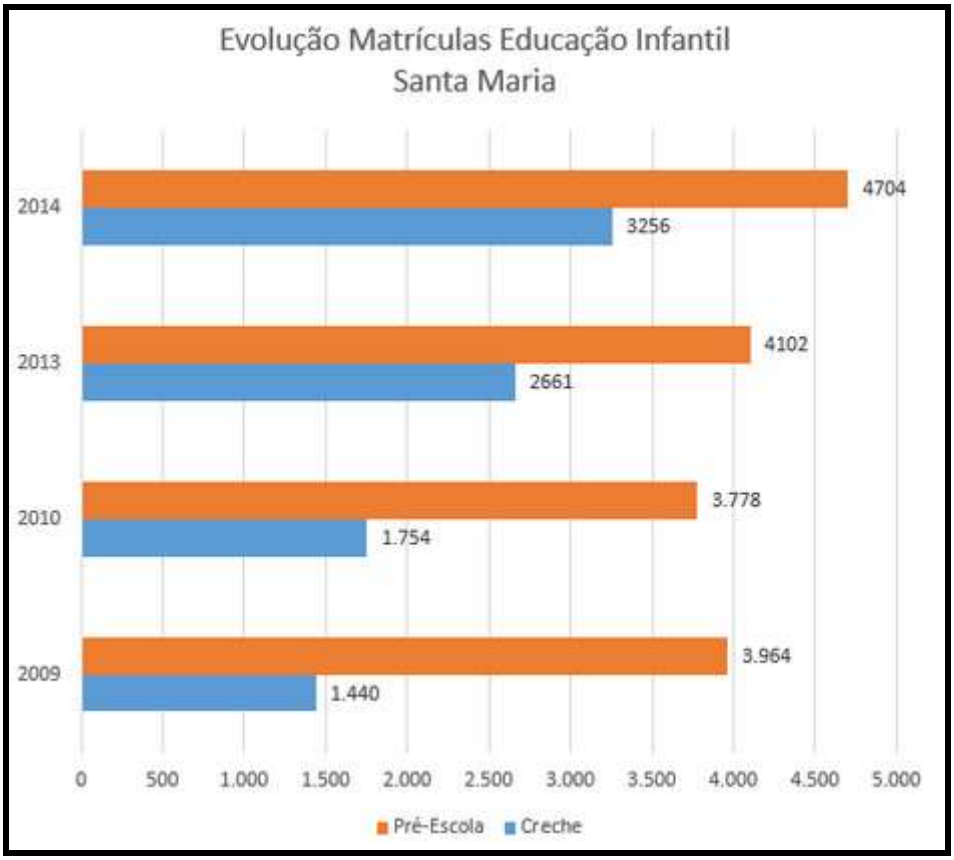
Apesar dos dados apresentarem um aumento na oferta de vagas na Pré-Escola em todo o estado, assim como a oferta de Creche para as crianças de 0 a 3 anos de idade, mais de 3.500 crianças com até 5 anos estão na fila de espera por uma vaga na Educação Infantil.

Em todo o estado, das 90 escolas que tiveram o processo de construção iniciado apenas 35 estão em fase de conclusão e ainda assim não suprem a demanda da população. Em relação com o **Gráfico 1** percebe-se um movimento contrário pois, as taxas de matrículas no Brasil apresentaram, a partir de 2009, uma redução enquanto que no estado do Rio Grande do Sul a pesquisa expressa um aumento na oferta de vagas.

O município de Santa Maria, localizado no interior do estado, da mesma forma possui escolas em construção, que irão contemplar 1.500 vagas para crianças de 0 a 5 anos de idade, entretanto o início das obras já foi adiado duas vezes e a Secretaria Municipal de Educação não apresenta uma previsão de conclusão.

Segundo os dados fornecidos pelo Censo Escolar do Inep a evolução da oferta de vagas na Educação Infantil em Creche e Pré-Escola no município é:

Gráfico 3 - Evolução das Matrículas na Educação Infantil em Santa Maria



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do INEP (2015).

Observando o **Gráfico 3** é possível perceber que um ano após a Emenda nº 59, do ano de 2009, que sinalizava a universalização da Pré-Escola houve uma redução no número das matrículas de crianças de quatro e cinco anos. Já no ano de 2014, um ano após o decreto da Lei 12.796 de 2013, o município aumentou em 602 vagas a oferta deste nível da primeira etapa da Educação Básica.

Em cinco anos a oferta dos zero aos cinco anos de idade aumentou, porém, a gestão educacional municipal ainda não supre a demanda local da comunidade.

Com bases nos dados levantados até o presente momento, a pesquisa pretende investigar junto à Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria, RS, quais as ações que estão sendo desenvolvidas e/ou planejadas para a gestão da obrigatoriedade da Educação Básica a partir dos quatro anos de idade.

Foi possível identificar que a gestão municipal tem movido esforços para atender as demandas do público alvo da política pública de ampliação da obrigatoriedade da educação, a partir da Lei nº 12.796 de 2013 no que se refere à ampliação da rede física de atendimento à Educação Infantil. Serão questões orientadoras da investigação: Identificar as estratégias de gestão da oferta de tempos nas escolas de Educação Infantil; A formação de professores para o atendimento de crianças de quatro e cinco anos de idade; A construção dos Projetos Político Pedagógico das

Instituições de Educação Infantil considerando a gestão participativa e democrática; e demais questões que emergirem no contexto da pesquisa.

Considerações parciais

Diante do contexto da trajetória da Educação Infantil brasileira, refletir e dialogar sobre a importância das políticas que estão sendo instituídas na educação nacional e através disto, propor novos planejamentos para conseguir atender a demanda de crianças que aumentará nos municípios a partir da nova legislação, é um caminho que pode ser seguido quando o assunto é buscar alternativas que permitam visualizar melhorias na educação e na qualidade de ensino.

A gestão educacional, concebida conforme o novo paradigma, caracteriza-se com um processo fundamental que define o sucesso ou fracasso na implementação de políticas públicas educacionais.

No âmbito macro da gestão, este novo paradigma oferece subsídios essenciais para qualificar os sistemas de ensino em consonância com os projetos educacionais nacionais sem deixar de assegurar nas agendas municipais as demandas locais de cada comunidade e região.

Considerando que a pesquisa encontra-se em andamento torna-se arriscado e insólito produzir conclusões fechadas acerca da gestão educacional municipal da Educação Infantil do município. No entanto a pesquisa possibilitou, até o momento, identificar a urgência de construção de escolas para iniciar o processo de implementação da universalização da Pré-Escola em Santa Maria, RS.

A oferta de vagas nesta etapa da educação tem sido ampliada progressivamente. A partir dos dados produzidos será realizada uma análise da qualidade da oferta e das condições de permanência das crianças nas escolas, bem como as concepções acerca da gestão de políticas para a educação de crianças da Educação Infantil no contexto das práticas de uma escola do município.

Referências

Akkari. A. (2011). *Internacionalização das Políticas Educacionais: transformações e desafios.* Petrópolis: Vozes.

Brasil. (1961). Lei nº 4.024. www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-normaatualizada-pl.html. (Acessível em 01 de junho de 2015).

Brasil. (1996) Lei Nº 9.394. www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf (Acessível em 17 de maio de 2015).

Brasil. (2009). Emenda Constitucional Nº 59. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm (Acessível em 19 de maio de 2015).

Brasil. (2013) Lei Nº 12.796. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-

2014/2013/lei/l12796.htm (Acessível em 10 de maio de 2015).

Brasil. (2014). Lei Nº 13005. www.presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/125099097/lei-13005-14. (Acessível em 20 de junho de 2015).

Cury, J. (2002). Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. In: *Cadernos de Pesquisa*, 116, 245-262.

Dourado, L., & Oliveira, J. F., & Santos, C. de A. (2007). *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: Inep/MEC.

Frigotto, G., & Ciavatta, M. (2003). Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*, 24(82), 93-130. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313720005 (Acessível em 25 de maio de 2014).

Gatti, B. A. (2002). *A Construção da Pesquisa em Educação no Brasil*. Brasília: Plano Editora.

Kuhlmann Jr., M. (1999). Educação Infantil e Currículo. In: A. L. Faria, & M. S. Palhares. (Orgs.). *Educação Infantil Pós-LDB: Rumos e Desafios*. Campinas: Editora Autores Associados.

Lück, H. (2006). *Gestão Educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis: Vozes.

Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade* 27(94), 47-69.

Gestão pedagógica das escolas públicas paranaenses: entre as políticas educacionais e a redefinição governamental

Eliane Cleide da Silva Czernisz
Universidade Estadual de Londrina/PR – Brasil
elianecleide@gmail.com

Maria José Ferreira Ruiz
Universidade Estadual de Londrina/PR – Brasil
mjfruiz@gmail.com

Leise Cristina Bianchini
Universidade Estadual de Londrina/PR – Brasil
leisebianchini@gmail.com

Resumo: No ano de 2015 novos governos são iniciados no cenário brasileiro. Dilma Rousseff assume pela segunda vez consecutiva o mandato para Presidente da República. Ocorre também a redefinição dos governos dos Estados da federação. O governo federal iniciou a gestão anunciando medidas de ajuste fiscal. Da mesma forma o governo do Estado do Paraná busca implementar medidas de ajuste fiscal visando equilibrar recursos dos cofres públicos. As ações de ajuste encaminhadas preocupam os educadores já que podem obstaculizar o desenvolvimento da gestão das escolas públicas. Entre as dificuldades que podem ser agravadas está a destinação de recursos para a manutenção das escolas, a manutenção do quadro de funcionários e docentes que possibilitem cumprir as políticas educacionais definidas no ano de 2014, das quais destaca-se o Plano Nacional de Educação – Lei n. 13.005/2014 que afirma a necessidade de universalização da educação básica no decorrer do decênio 2014-2024. Diante desses encaminhamentos o questionamento central da presente reflexão é: Que impactos tais medidas de ajuste podem trazer para a gestão das escolas da rede de educação básica pública do Paraná? Como garantir o desenvolvimento das políticas já definidas e sistematizadas em lei diante de tais ajustes? Por tais razões o texto objetiva discutir os limites para a gestão pedagógica da escola pública da rede de educação básica paranaense nesse contexto de redefinição governamental. Para tanto utilizou-se pesquisa e discussão bibliográfica, análise de legislação, e análise de documentos de governo que normatizam as medidas de ajuste para as escolas públicas. Trata-se de uma reflexão importante já que busca-se universalizar a educação básica ao mesmo tempo em que são traçadas medidas que ao ajustar a economia tornam escassos os recursos para a educação. Cabe aos educadores acompanhar o desenvolvimento das políticas propostas reafirmando a atenção para a educação pública como direito.

Palavras-chave: Política Educacional; Paraná; Escola Pública.

Introdução

Nesse texto, discutimos as recentes medidas de ajuste fiscal implementadas pelo governo federal no Brasil e também pelo governo do Estado do Paraná. Com o objetivo de debater os limites para a gestão da escola pública da rede de educação básica paranaense, passamos a analisar as

ações de ajuste encaminhadas pelos novos governos que estão em direção oposta ao encaminhamento de políticas educacionais definidas no ano de 2014, construídas com ampla participação de educadores e da sociedade brasileira. O que questionamos são os impactos das medidas implementadas para a escola pública de educação básica assim como de que maneira pode-se garantir que tais políticas se efetivem, já que representam defesas históricas em prol da educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

Desse modo, para desenvolver esta análise, utilizamos pesquisa e discussão bibliográfica assim como análise de legislação e de documentos. Entendemos com base em Evangelista (2009) que a análise de documentos permite explicitar os interesses e perspectivas presentes no momento de proposição dos mesmos, possibilitando uma leitura dos embates teóricos e políticos norteadores da política educacional.

Considera-se esta reflexão imprescindível aos educadores brasileiros nesse cenário em que percebemos um retrocesso social com perda de direitos conquistados. Para tanto, organizamos, num primeiro momento, a discussão, situando os novos governos e a opção pelo ajuste fiscal como medida para adequação aos interesses de mercado e, num segundo momento, apresentamos dados dos ajustes no Paraná com as consequências para a educação pública.

Os novos governos e a opção pelo ajuste fiscal

No Brasil, no ano de 2015, tanto na esfera estadual quanto na federal, vários governantes deram início aos mandatos para os quais foram eleitos. No âmbito federal, o discurso de posse da presidente da República, cujo lema é “Brasil: Pátria Educadora”, passa a ser disseminado. Com esta defesa, a presidente Dilma Rousseff sugeriu que a educação em seu governo seria tratada como prioridade, para a qual foi atribuído o sentido de libertação. Este dado pode ser comprovado num trecho do discurso de posse da presidente, publicado pela Agência Câmara Discursos (2015, p. 1):

> Só a educação liberta um povo e lhe abre as portas de um futuro próspero. Democratizar o conhecimento significa universalizar o acesso a um ensino de qualidade em todos os níveis – da creche à pós-graduação; significa também levar a todos os segmentos da população – dos mais marginalizados, aos negros, às mulheres e a todos os brasileiros a educação de qualidade.

Neste texto, reafirmamos a importância da educação como direito de toda a pessoa humana e como ação que possibilita um caminho para que o povo conquiste o progresso. Não se pode dizer, no entanto, o mesmo dos sentidos atribuídos à expressão “pátria educadora” que passa a ser propalada nos mais diversos discursos e aos mais diversos segmentos sociais, chegando a ser produzido um documento intitulado “Pátria Educadora: a Qualidade do Ensino Básico como obra de Construção Nacional”. Este documento, oriundo da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, foi duramente criticado por educadores brasileiros que, historicamente, têm participado de lutas e defesas por uma educação brasileira pública de qualidade. De acordo com análise deste documento desenvolvidas pela Anpae (2015) e por Freitas (2015), percebe-se que seu conteúdo traz ideias destoantes das defesas realizadas pelos

educadores brasileiros ao longo de décadas. Ressalta-se que a defesa da educação de qualidade no cenário brasileiro não é uma questão atual surgida com o respectivo documento, nem mesmo iniciada apenas a partir do discurso da presidente. A educação pública, gratuita e de qualidade é uma defesa de educadores e da sociedade organizada que historicamente vem lutando por uma escola comprometida com a efetiva democratização da educação, com uma escola com condições estruturais de funcionamento, que reconheça e valorize o trabalho docente, que desenvolva a gestão democrática, que tenha um currículo que garanta o conhecimento historicamente construído pela humanidade.

Na análise de Freitas, as defesas em prol da educação pública, gratuita e de qualidade social não são consideradas no documento Pátria Educadora, divulgado pela Presidência da República. Como foi destacado na análise realizada pela ANPAE, o ideário ao qual se vincula o Documento Pátria Educadora relaciona-se à lógica empresarial e ao produtivismo de mercado e visa ao desempenho do aluno a partir do qual se passa a classificar os mais e os menos aptos, defendendo-se, assim, a diferenciação de destinos escolares. Apenas com tais elementos, percebe-se que o direcionamento dado contraria as lutas dos educadores e sociedade.

Além desse discurso presente no documento em questão, que traz uma defesa que não brota dos interesses dos educadores, os governos recém-eleitos no Brasil têm adotado ações de ajuste fiscal tanto no governo federal quanto nos governos estaduais, mesmo que estas obstaculizem o desenvolvimento da educação e demais políticas públicas, apesar de serem apresentados como importantes para equilibrar as contas públicas.

As despesas que deverão ser cortadas, conforme notícia do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES-SN intitulada “Capes sofrerá cortes que podem alcançar R$ 785 milhões. Programas como o PIBID e o PARFOR serão fortemente afetados”. De acordo com a notícia, é possível deduzir que ocorrerão cortes que incidirão sobre o Ministério da Educação e o Ministério de Ciência e Tecnologia. Tal situação foi comentada por um coordenador da Capes:

> Conforme um importante coordenador de área da Capes, ainda não se sabe o valor exato do corte que será aplicado à Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB), onde estão lotados programas como o Pibid, Pibid Diversidade, Observatório da Educação, Life, Parfor, Novos Talentos, Prodocência, Programa de Apoio à Formação de Professores no Campo das Competências Socioemocionais, Cooperação Internacional para Professores da Educação Básica, Residência Docente, Olimpíadas e Mostras Científicas, Feiras de Ciências, Apoio à Olimpíada Brasileira de Matemática, Programa Nacional Olimpíada de Química, entre outros. Contudo, já está claro que todos os programas serão bastante afetados, inclusive na concessão de bolsas que estão em vigência, já a partir de julho deste ano (ANDES, 2015, p. 1).

Os impactos das ações desenvolvidas para o aprimoramento pedagógico e que já foram cortadas são sentidos na educação básica e o serão também na educação superior. Tais contenções afetam as universidades também pelo vínculo dos docentes com os projetos e programas, assim como pelos cortes de recursos que atualmente chegam à pós-graduação obstaculizando o desenvolvimento de ações no stricto sensu.

Entende-se que estes encaminhamentos, oriundos da opção por uma administração pública enxuta, têm impactado o desenvolvimento de políticas educacionais, construídas com a participação de ampla maioria da sociedade, composta por membros do governo, membros de conselhos e fóruns de educação, diversos movimentos sociais, membros da sociedade civil organizada, educadores e gestores de instituições públicas e privadas. Destaca-se que o PNE, Lei n. 13.005/2014, aponta, no parágrafo 2º, suas diretrizes, a saber:

1. Erradicação do analfabetismo.
2. Universalização do atendimento escolar.
3. Superação das desigualdades educacionais.
4. Melhoria da qualidade do ensino.
5. Formação para o trabalho e para a cidadania.
6. Promoção do princípio da gestão democrática da educação.
7. Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País.
8. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.
9. Valorização dos profissionais da educação.
10. Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos e à sustentabilidade socioambiental. (Brasil, 2014a, p. 11).

Entende-se que o principal desafio do PNE seja a universalização da educação básica para a qual é necessário que a escolas contem com adequadas estruturas física e material, professores capacitados, valorização profissional, financiamento, conforme determina o próprio PNE para que as escolas possam funcionar. Embora poucos, estes aspectos aqui levantados são imprescindíveis para que a política se efetive nesse contexto em que também ocorrem restrições orçamentárias e opção pela adaptação ao mercado.

Estas diretrizes do PNE, que estabelecem as ações centrais do governo brasileiro para encaminhamento da educação que devem ser postas em prática entre o decênio de 2014 a 2024, deverão orientar o trabalho pedagógico e, para tanto, novos planos estaduais e municipais deverão ser organizados, contemplando tais objetivos. Conforme observado em Czernisz (2015), é preciso que esta seja uma preocupação não somente dos governantes de estados e municípios, mas também dos gestores escolares que estão à frente do trabalho pedagógico.

De acordo com o documento “Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do PNE” (Brasil, 2014b, p. 9), há a intenção de garantir, pelo PNE, uma política de estado que seja norteadora da educação no decênio em questão.

> Elaborar um plano de educação no Brasil, hoje, implica assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação de desigualdades que são históricas no País. Portanto, as metas são orientadas para enfrentar as barreiras para o acesso e a permanência; as desigualdades educacionais em cada território com foco nas especificidades de sua população; a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e o exercício da cidadania. A elaboração de um plano de educação não pode prescindir de incorporar os

> princípios do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à valorização da diversidade e da inclusão e à valorização dos profissionais que atuam na educação de milhares de pessoas todos os dias.

Este excerto reforça o entendimento de que a garantia da educação para todos que objetiva a superação de desigualdades não combina com a contenção de despesas no campo da educação. Questiona-se, portanto, como implementar as 20 metas descritas no PNE quando cortes de recursos atingem a educação? Como implementar a educação de qualidade e, enfim, como garantir o direito à educação, passando a universalizá-la num cenário de recursos escassos? Quais são as prioridades governamentais no momento em que deveria ser garantido o que está descrito no PNE, fruto de intensos esforços da sociedade brasileira?

Ajustes na economia e na educação do Paraná

Com a alegação do governador Carlos Alberto Richa de que não havia dinheiro disponível em caixa, no Paraná, Estado situado na região Sul do Brasil, as medidas fiscais vêm sendo adotadas desde dezembro de 2014, quando foram aprovadas pela Assembleia Legislativa com o intuito de obter receitas para o Estado. Entre as medidas tomadas, destacam-se: aumento de taxação de impostos sobre mercadorias, aumento do imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA, taxação de 11% de descontos para aposentados do Estado.

Do início do ano de 2015 até o presente momento, ocorreram, ainda, aumento de taxas de energia elétrica, de taxas de consumo de água, além de atrasos no pagamento de férias de professores. Também foi muito discutido e divulgado o não pagamento de equiparação salarial (data base), direito do trabalhador, fato que gerou duradoura greve de professores, tanto da rede de educação básica quanto da educação superior. Somam-se a este último fato o não repasse de recursos de custeio para instituições estaduais de ensino superior no ano de 2014 bem como o atraso e repasse parcial no ano de 2015.

Pode-se observar que a postura do governo do Estado não combina com as propostas e objetivos apresentados em seu plano de governo, que, apesar de bastante ilustrativo, não explicitava a real intenção dos encaminhamentos políticos que seriam colocados em prática. No Plano de Metas do governo Carlos Alberto Richa (2014, p. 22), foi apontado que o Paraná obtivera o melhor desempenho do PIB no período de 2011-2013, um total de 4,1% de aumento, enquanto o Brasil alcançara um total de 2,0%, dado que conflita com a justificativa de poucos recursos em caixa, utilizada nos encaminhamentos aprovados na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná em dezembro de 2014.

No Plano de Metas, é destacada, também, a prioridade para a educação, a partir da qualificação de professores e de reformas das escolas. Apesar da boa intenção, o investimento em educação teve sua credibilidade frustrada com os acontecimentos que envolveram o governo do Estado, os parlamentares e os professores, num embate pela não alteração do fundo previdenciário dos funcionários do Estado - o ParanáPrevidência. Os professores, em vigília para impedir o confisco do fundo previdenciário, foram duramente agredidos com balas de borracha e gás de pimenta, no dia 29 de abril de 2015. Os lamentáveis fatos foram noticiados no mundo todo e apresentados

com indignação no Editorial da Revista Pedagógica (Silva & Bernartt, 2015, p. 10) "A educação repressiva do aparelho do Estado, sequer permitiu que os professores lutassem em prol da educação pública de qualidade para todos "para além da lógica do mercado". O texto destacou também a comum repressão do Estado, em decorrência da mobilização docente por seus direitos. Ao destacar o ocorrido, o Editorial lamenta que os professores sempre tenham apanhado:

> É de certo que professor nesse país sempre apanhou. **Apanha pela falta de reconhecimento, apanha pelo salário indigno** (grifos do autor), apanha pela luta histórica por um sistema educacional que o tenha como uma das peças fundamentais da construção de uma educação de qualidade, **apanha pela rotina de trabalho, apanha pela desmotivação dos alunos, apanha pelo sistema educacional defasado, com seus critérios retrógrados de avaliação, apanha pela obrigatoriedade de cumprir um programa pedagógico que não condiz com o que ele acredita, nem condiz com a realidade do aluno** (grifos do autor), servindo de ferramenta para a sua vida prática. **Apanha consequentemente pelo simples fato de ter abraçado essa profissão** (Silva & Bernartt, 2015, p. 10).

Os professores tiveram sua dignidade fortemente atingida, mas permaneceram em greve, visando à defesa da data base, assunto que foi para votação alguns dias depois. As negociações não foram favoráveis aos professores e a nenhum funcionário do poder executivo que reivindicavam 8,17% de reajuste da data base, conforme índice inflacionário do último ano. Na votação da Assembleia Legislativa, o percentual aprovado foi de 3,45%, uma derrota para os professores da rede básica e superior assim como para todo o funcionalismo.

Ainda com relação à proposta de valorização da educação, verifica-se que, no ano de 2014, foi dado um direcionamento contrário ao contido no Plano de Metas de Beto Richa: o fechamento de turmas de Educação de Jovens e Adultos que resultou numa mobilização do Ministério Público e de defensores da Educação de Jovens e Adultos junto à APP – Sindicato a fim de que turmas de Educação de Jovens e Adultos não fossem extintas, conforme foi noticiado na reportagem "Fórum da EJA intensificará debate e mobilização" (2014) e também na reportagem "Presente de natal: Seed fecha Ceebjas pelo Estado" (2014). O Plano de Metas (2014, p. 119) destacou que o governo iria:

> Fortalecer e reorganizar a Educação de Jovens e Adultos (EJA), com possibilidades de organizações diferenciadas, adequando-a às reais necessidades do educando, principalmente do trabalhador, dos diferentes grupos populacionais, e dos jovens e adultos em situação de privação de liberdade.

Percebe-se pelo exposto, um descompasso no desenvolvimento da educação pública no Estado. Verifica-se que a tal prioridade anunciada no Plano, elaborado no ano de 2014 para ser implementado em 2015, não condiz com os encaminhamentos e os fatos ocorridos desde 2014 até o presente ano. Observa-se que fechar turmas na modalidade da Educação de Jovens e Adultos é, também, desconsiderar que há jovens e adultos que ainda precisam cumprir sua etapa de escolarização, um assunto comentado por Czernisz e Nascimento (2015). Do mesmo modo, entende-se que negar a reposição salarial pela data base, questão prevista em lei, é não valorizar

os profissionais da educação que estão todos os dias na escola, cumprindo sua função, trabalhando para oferecer uma educação escolar pública de qualidade.

Considerações finais

No Brasil, não se pode negar que a luta pela educação pública tem adquirido força, mas também não é possível ocultar que temos tido, por um lado, um movimento mesclado entre defesa da escola pública, gratuita e de qualidade e, por outro, movimentos que têm norteado as políticas educacionais com um teor que atende às necessidades de mercado. Esta é uma opção clara dos governos federal e estadual a que se refere este texto. Os dados destacados permitem entender que estamos vivendo um momento de perdas de grandes conquistas históricas, como podemos verificar com as indicações de universalização da educação, de financiamento, de valorização do magistério, de educação de qualidade entre outras defesas importantes, presentes no Plano Nacional da Educação, uma Lei aprovada em 2014 que expressa um árduo movimento de luta de educadores e da sociedade que vêm, no decorrer da história, defendendo a educação pública, gratuita e de qualidade como direito de todos.

Nesta defesa, observa-se que os professores e gestores da educação têm se empenhado, muitas vezes sem qualquer apoio para desenvolver o trabalho pedagógico. Sem reconhecimento salarial e profissional, restam a indignação e, consequentemente, a opção por um trabalho pedagógico que reforce as convicções políticas da categoria, dos alunos e da comunidade escolar de resistência e reafirmação do que foi conquistado duramente, se tornou lei e é direito. Este movimento tem sido percebido em protestos realizados no Paraná pela sociedade, pelos estudantes, pelos professores da educação básica e também da educação superior.

Acredita-se que esta união de forças entre a escola, a comunidade e a sociedade mais ampla seja um elemento imprescindível para a organização social que reforce as convicções e lutas por uma escola pública, gratuita e de qualidade. A organização política para a cobrança e garantia de nossos direitos é um caminho a seguir.

Referências:

Agência câmara discursos. (2015). *Íntegra do Discurso de Posse da Presidente Dilma Rousseff no Congresso*. http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/480013-INTEGRA-DO-DISCURSO-DE-POSSE-DA-PRESIDENTE-DILMA-ROUSSEFF-NO-CONGRESSO.html (Acessível em 20 de janeiro de 2015).

Andes-SN. (2015). *Capes sofrerá cortes que podem alcançar R$ 785 milhões. Programas como o PIBID e o PARFOR serão fortemente afetados.* http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=7573 (Acessível em 08 de julho de 2015).

ANPAE. (2015) Análise preliminar do Documento: Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional. http://www.anpae.org.br/website/noticias/270-analise-preliminar-do-documento-patria-educadora (Acessível em: 15 de julho de 2015).

Brasil. (2014a). *Lei 13005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e*

dá outras providências. http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html (Acessível em 02 de fevereiro de 2015).

Brasil. (2014b). *Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Planejando a Próxima Década. Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação.* http://pne.mec.gov.br/ (Acessível em 20 de janeiro de 2015).

Brasil. (2015) Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Pátria Educadora: a Qualidade do Ensino Básico como obra de Construção Nacional.* Versão Preliminar. http://avaliacaoeducacional.com/patria-educadora/ (Acessível em 01 de julho de 2015).

Evangelista, O. (2009) Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: *Colóquio a Pesquisa em Trabalho, Educação e Políticas Educacionais*. Belém: UFPA, 2009.

Czernisz, E. C. S.& Nascimento, A. A. (2015). Educação de Jovens e Adultos no Paraná: Limites e retrocessos. *Revista de Ciências Humanas*. 16(26), (pp. 41-54).

Plano de metas 2015-2018 Beto Richa. (2014). http://www.betoricha.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Plano-De-Governo-Beto-Richa_2014.pdf. (Acessível em 28 de março de 2015).

Fórum da EJA intensificará debate e mobilização. (2014). http://www.appsindicato.org.br/Include/Paginas/noticia.aspx?id=10834 (Acessível em 23 de fevereiro de 2015).

Freitas, L. C. (2015). *Pátria Educadora II*. http://avaliacaoeducacional.com/2015/04/23/patria-educadora-ii/ (Acessível em 08 de julho de 2015).

Presente de natal: Seed fecha Ceebjas pelo Estado. (2014). http://www.appsindicato.org.br/Include/Paginas/noticia.aspx?id=10793 (Acessível em 23 de fevereiro de 2015).

Czernisz, E. C. da S. (2015). O ensino médio diante de novos governos e novas agendas. In: *Anais do XXVII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação – ANPAE*. (pp. 1-14). Recife: UFPE.

Silva, M. R. & Bernartt, M. de L. (2015). Violência contra os professores na greve do Paraná: Para não esquecer. Quando se fere um Professor. *Revista Pedagógica.* 17(33), 07-22.

Noções de Emancipação através do Trabalho: Um Estudo a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica Brasileira

Eucaris Joelma Rodrigues Ferreira
Universidade Federal de Pelotas
eucarisferreira@gmail.com

Gabriel dos Santos Kehler
Universidade Federal de Pelotas
Universidade Federal do Pampa
gabkehler@gmail.com

Resumo - O estudo aqui apresentado constitui-se como recorte de um estudo de tese de doutoramento em educação, e analisa a noção de emancipação através do trabalho, a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (2013). Delimita-se como objeto a ser investigado, a emancipação e trabalho na política curricular brasileira, problematizando como se tem configurado essa relação na referida política educacional e curricular presente no documento, com o objetivo de identificar e compreender como a emancipação e trabalho são abordados no documento nacional brasileiro, DCNs (2013) e seus efeitos de sentidos na organização e gestão pedagógica da escola. Metodologicamente, o mesmo caracteriza-se como uma análise documental teórico-discursiva, embasada nas considerações sobre política curricular (Hypolito, Vieira e Leite, 2012); currículo organizado em ciclos (Mainardes, 2007), (Freitas, 2003); impossibilidade da sociedade (Laclau, 2000), (Hall, 2002), (Mendonça, 2008); e noção de emancipação (Laclau, 1996). Defende-se nesta análise que não é possível a transformação da sociedade como uma totalidade pronta, acabada e emancipada, proposto pelas DCNs (2013). Mas, que se configuram pelas mais variados jogos discursivos e políticas curriculares locais. E com base na noção de inerradicabilidade do poder, compreende-se que não há uma constituição total de emancipação, mas apenas parcial, bem como não há um *princípio emancipador* que possa se efetivar como um significante, através de políticas curriculares.

Palavras- chave: Emancipação. Política Curricular. Discurso. Organização e gestão pedagógica da escola

Palavras iniciais

As Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (2013) - DCNs, constitui-se como um dos documentos da atual política curricular e educacional brasileira. Embora as DCNs (2013) seja um documento recente, a relação entre emancipação e trabalho na educação foi e tem sido melhor explorada com advento da Revolução Industrial e seus impactos nas diferentes instituições sociais, como por exemplo, a escola.

É sabido que a reorganização escolar - infraestrutura e curricular - sofreram significativas influências com novos modos de trabalho instituídos pela sociedade industrial. Goodson (1995) destaca entre outros fatos, que a transição do conceito de classe para sala de aula esteve

relacionada ao avanço econômico característico da Revolução Industrial. As modificações socioeconômicas influenciaram no papel da família, esta ganhou posição nas fábricas e cedeu lugar à educação estatal. Logo, as famílias foram trocadas pelas salas de aulas, que consistiam em lugares de controle e supervisão de crianças e adolescentes. A organização escolar - infraestrutura e curricular - mantiveram e na maioria dos casos ainda mantém os padrões compartimentados de salas, aulas, conteúdos, (re) produzindo os espaços fabris e ambientes de trabalho.

Nesse contexto, a educação institucionalizada passa a servir aos mecanismos de reprodução social e cultural, segundo Bourdieu e Passeron (1975) a escola é um espaço onde se configura a violência simbólica através dos códigos de transmissão cultural. E o trabalho pedagógico contribui para a divisão social do trabalho e manutenção das classes sociais. Para Giroux (1986), a teoria da reprodução defende a determinação do aspecto econômico sobre o social, sem muito espaço para o questionamento e resistência ao capital.

Assim, a relação entre emancipação e trabalho na educação é amplamente defendida pela teoria da resistência, que compreende as escolas como espaço de uma formação de consciência crítica para transformação da sociedade. Esse projeto educacional emancipatório, ainda se faz presente no campo educacional, por ele se configura também as relações entre emancipação, gênero, etnias, classes sociais e trabalho. Ao focalizar a relação entre emancipação e trabalho, destaca-se que atualmente, na política curricular brasileira, especificamente nas DCNs (2013) essa relação mantém-se também pelas legislações referentes à Constituição Nacional e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB 9394/96, documentos que fazem parte seus fundamentos.

Considerando o tamanho do documento analisado, sinaliza-se que esta análise não dá-se por finalizada, completa e/ou terminada. Primeiro, porque o fim, a completude e o término assumem dimensões totalizantes determinadas por um “estar pronto”, que em nosso entendimento não se finda ao se tratar da construção e produção de conhecimentos. Segundo, pela própria limitação que este trabalho apresenta, por constituir parte de estudo de doutoramento em andamento[1], a análise aqui apresentada refere-se aos tópicos iniciais do item Seis (06) - Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.

Assim, delimita-se como objeto deste estudo, a emancipação e trabalho na política curricular brasileira, problematizando como tem-se configurado a relação entre ambos na referida política educacional e curricular presente no documento. O objetivo deste estudo consiste em identificar e compreender como a emancipação e trabalho são abordados no documento nacional brasileiro, DCNs (2013) e seus efeitos de sentidos na organização e gestão pedagógica da escola.

Metodologicamente, o presente artigo apresenta uma análise documental de cunho teórico-discursivo, embasada em considerações sobre a política curricular como espaço de significação (Hypolito, Vieira e Leite, 2012); o currículo organizado em ciclos (Mainardes, 2007), (Freitas, 2003); a impossibilidade da sociedade (Laclau, 2000), (Hall, 2002), (Mendonça, 2008); a noção de emancipação (Laclau, 1996); o trabalho (Marx 2002), (Antunes 2009).

---

[1] Projeto de tese intitulado "A emancipação na política curricular de Mato Grosso" - Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pelotas.

Dessa maneira, a organização deste trabalho percorre: a contextualização da organização das políticas educacional e curricular brasileira; a problematização da relação entre emancipação e trabalho no atual projeto educacional emancipatório; e as considerações de que não há uma constituição total de emancipação, mas sim parcial, bem como não há um *princípio emancipador* que possa se efetivar através de políticas curriculares, como as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica - DCNs (2013), o que se defende é a possibilidade de se pensar a emancipação na política curricular como pluralidade de emancipações.

Políticas educacionais brasileiras e Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica

A política curricular brasileira configura-se como parte da política educacional *Compromisso Todos pela Educação*, um plano de metas que foi institucionalizado em 2007 pelo decreto nº 6.094. O mesmo está organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata dos esforços entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios, famílias e comunidades em prol de melhorias e qualidade da Educação Básica. O segundo capítulo aborda o *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* – IDEB – como indicador de verificação do cumprimento de metas estabelecidas no referido documento. O terceiro capítulo considera a adesão ao compromisso pelos Municípios, Estados ou Distrito Federal. E o quarto capítulo traz em duas seções a normatização da assistência técnica e financeira da União, tratando assim da gestão educacional, formação dos profissionais da educação, recursos pedagógicos, infraestrutura física e do *Plano de Ações Articuladas* – PAR.
Dentre as metas estabelecidas algumas contemplam: O foco na aprendizagem; a alfabetização de crianças no máximo até oito anos; acompanhamento escolar individualizado; combate à repetência e evasão; ampliação das possibilidades de permanência na escola; fortalecimento da inclusão educacional; promoção da educação infantil; manutenção do programa de alfabetização de jovens e adultos; implantação de planos de cargos, carreiras e salários para profissionais da educação; divulgação na comunidade escolar de dados do IDEB.
Em junho de 2014 fora aprovado o *Plano Nacional de Educação* – PNE Lei nº 13.005/2014 – para o decênio 2014 a 2024. Este plano apresenta vinte metas a serem atingidas com o compromisso de melhoria da qualidade educacional fomentando a universalização da Educação Básica na idade obrigatória. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) – LDB 9394/96– a Educação Básica corresponde a: Educação Infantil – até cinco anos; Ensino Fundamental – tem duração obrigatória de anove anos, sendo iniciado aos seis anos de idade; Ensino Médio – organizado com duração mínima de três anos entre as modalidades de educação profissional técnica e educação de jovens e adultos. Tal lei ainda determina que os currículos da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio devem ter uma base comum nacional que se complementa segundos suas especificidades e diversidades.
Assim como essas políticas públicas, configuram-se as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (2013) – DCNs –, documento que institucionaliza nacionalmente políticas curriculares para Educação Básica no Brasil. As políticas curriculares configuram-se em espaço de produção identitárias, relações de poder, disputas de diferentes projetos políticos, discursos. Por

isso podem ser entendidas “como um movimento que atribui [...] sentido e significado para as práticas escolares, [...]” (Hypolito, Vieira e Leite, 2012: 3). A luta nesse espaço de significação - política curricular -, é constante, tanto que diferentes representações sociais participaram do processo de organização das DCNs (2013).

Tal processo contou com representantes do Conselho Nacional de Educação, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, de entidades representativas dos trabalhadores em educação, pesquisadores e integrantes de sistemas de ensino. O documento encontra-se estruturado em dezoito itens - subtítulos - que abordam os seguintes temas e modalidades de ensino:

> Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica; Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil; Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos; Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio; Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio; Diretrizes da Educação do Campo; Diretrizes Operacionais para o atendimento educacional especializado na Educação Básica, na modalidade Educação Especial; Diretrizes Curriculares Nacionais para oferta de Educação para Jovens e Adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, Diretrizes Operacionais para a Educação Jovens e Adultos – EJA, Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Escolar Indígena, Diretrizes para atendimento de educação escolar de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância, Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Escolar Quilombola, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos e Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. (DCNs, 2003: 5)

Esses temas encontram-se distribuídos em quinhentos e sessenta e cinco páginas, em consonância com a LDB (1996), principalmente no que diz respeito a articulação da base nacional comum, o documento defende que entende:

> [...] por base nacional comum, na Educação Básica, os conhecimentos, saberes e valores produzidos culturalmente, expressos nas políticas públicas e que são gerados nas instituições produtoras do conhecimento científico e tecnológico; no mundo do trabalho; no desenvolvimento das linguagens; nas atividades desportivas e corporais; na produção artística; nas formas diversas e exercício da cidadania; nos movimentos sociais, [...]. (DCNs, 2013: 31)

Além da preocupação em estabelecer a base nacional comum da Educação Básica, defendendo a junção da formação básica comum e a parte diversificada que envolve o estudo de língua portuguesa; matemática; conhecimento do mundo físico, natural, da realidade social e política, com foco no Brasil juntamente com história, cultura afro-brasileira e indígena; arte em suas mais diferentes formas de expressão envolvendo também a música; educação física; e ensino religioso. O documento tem como objetivo promover nacionalmente uma educação de qualidade que, contemple entre outros aspectos "a articulação da educação escolar com o mundo do trabalho e a prática social" (DCNs, 2013: 9).

A relação entre emancipação e trabalho nas DCNs

Pelos relatórios das DCNs (2013) configuram a relação entre emancipação e trabalho. Visualiza-se tal relação em excertos que defendem uma organização curricular para promoção de uma escola libertadora:

> Em um contexto marcado pelo desenvolvimento de formas de exclusão cada vez mais sutis e humilhantes, a cidadania aparece hoje como uma promessa de sociabilidade, em que a escola precisa ampliar parte de suas funções, solicitando de seus agentes a função de mantenedores da paz nas relações sociais, diante das formas cada vez mais amplas e destrutivas de violência. Nessa perspectiva e no cenário em que a escola de Educação Básica se insere e em que o professor e o estudante atuam, há que se perguntar: de que tipo de educação os homens e as mulheres dos próximos 20 anos necessitam, para participarem da construção desse mundo tão diverso? A que trabalho e a que cidadania se refere? Em outras palavras, que sociedade florescerá? Por isso mesmo, a educação brasileira deve assumir o desafio de propor uma escola emancipadora e libertadora. (DCNs, 2013: 19).

No campo educacional brasileiro, os anos oitenta foram marcados por projetos educacionais emancipatórios defendidos por tendências pedagógicas progressistas - Libertadora; Libertária; e Crítico-Social dos Conteúdos. Tais tendências contribuíram para construção de diferentes currículos, entre eles, o currículo organizado em ciclos, cuja defesa, também se destaca pela relevância dada à educação emancipadora, educação como prática de liberdade, emancipação. Há várias políticas curriculares organizadas em ciclos, mas no Brasil prevalecem duas propostas, caracterizadas como ciclos de aprendizagem e ciclos de formação.

A primeira – ciclos de aprendizagem – apresenta fundamentos na organização dos grupos e promoção de alunos considerando o nível de aprendizagem. Quando o aluno não atinge os objetivos específicos daquele ciclo pode ser reprovado ou retido no final de cada ciclo. Nessa modalidade o ciclo é organizado em períodos de dois ou três anos.

Para Mainardes (2007), os programas de ciclos de aprendizagem propõem rupturas menos radicais ao se tratar o currículo, avaliação, metodologia e organização. O autor considera que várias propostas de ciclos de aprendizagem têm levado em consideração algumas características utilizadas em outros lugares.

A segunda proposta – ciclos de formação – fundamenta-se nos ciclos de desenvolvimento humano (infância, puberdade e adolescência), com base na teoria psicológica de etapas de desenvolvimento e antropológica. Nesta proposta não existe reprovação dos alunos ao longo do Ensino Fundamental, sendo sua reestruturação curricular mais profunda e algumas experiências, metodologias específicas são definidas em projetos políticos mais amplos.

Uma das principais características dessa política curricular é a ideia de transformação do sistema educacional, e consequentemente da sociedade a partir de um movimento de resistência. Segundo Freitas (2003), as escolas em ciclos devem ser vistas como instrumento de resistência. Isto nos permite pensar que, se as políticas curriculares, assim como as organizadas em ciclos, configuram-se em movimentos de resistências, a noção de emancipação defendida por essas políticas é viável para a transformação social. E mesmo que essas políticas curriculares

organizadas em ciclos sejam vivenciadas num contexto municipal ou/e estadual, reconhece-se que há uma relação de globalização entre essas políticas locais e a política curricular nacional, as DCNs (2013).

De acordo com considerações de Ball (2001), as políticas nacionais propostas para a educação são definidas em termos de diferentes manifestações da globalização. Ele constrói a noção de globalização a partir das considerações de Giddens (1996), Robertson (1995) e Reus-Smit (1996). Globalização é entendida como um movimento que invade os contextos locais, mas não os destroem, conecta novas formas de identidades e expressão de cultura local, sendo vivenciada pela simultaneidade e interpenetração do que chamamos convencionalmente de global ou local (globalização), configurando-se em efeitos mutuamente constitutivos.

Nesse caso, as políticas curriculares organizadas em ciclos, caracterizadas em projetos desenvolvidos em âmbito local, em consonância com um projeto educacional emancipatório nacional, estabelecem uma relação de globalização, e defendem ainda que maneira desafiadora uma escola emancipadora e libertadora. No excerto citado anteriormente, destaca-se que nos questionamentos/referências conceituais das DCNs (2013), é possível visualizar a finalidade de um projeto educacional emancipatório:

> [...] Nessa perspectiva e no cenário em que a escola de Educação Básica se insere e em que o professor e o estudante atuam, há que se perguntar: de que tipo de educação os homens e as mulheres dos próximos 20 anos necessitam, para participarem da construção desse mundo tão diverso? **A que trabalho e a que cidadania se refere? Em outras palavras, que sociedade florescerá? Por isso mesmo, a educação brasileira deve assumir o desafio de propor uma escola emancipadora e libertadora** (DCNs, 2013: 19. Grifos nossos).

Pelo excerto acima permeia a defesa de uma formação integral, pensada a partir da relação entre emancipação e trabalho. O trabalho está diretamente relacionado a formação cidadã, que promoverá um outro homem e mulher capazes de fazer surgir uma nova sociedade. O trabalho e educação estão imbricados num papel social de formação humana. Esse ideal educacional emancipatório possui um fim, um projeto de homem e mulher livres, emancipados.

Entretanto, a realização desse ideal político, educacional, curricular e social emancipatório não tem se concretizado assim como tem sido defendido pelas políticas curriculares, como uma transformação cuja uma nova *sociedade florescerá*. Tal transformação pressupõe uma radicalização com atual sociedade, uma nova, única, e completa ideia de sociedade que extinguiria com o modelo atual.

Laclau (2000) esclarece que a construção ou transformação da sociedade como ideal totalitário não é possível. Segundo Hall (2002), a sociedade, para Laclau (1990), é uma estrutura móvel, de centro é deslocado, não há assim substituição por outro centro ou estrutura imutável, mas por uma pluralidade de espaços de poder. Não é possível uma transformação radical da sociedade fundamentada num aniquilamento de uma ideia atual de sociedade, o seu desenvolvimento não procede de acordo com uma causa ou lei, mas a sociedade, ou o ideal de sociedade se desloca por forças externas a si própria.

Mendonça (2008) também ressalta que para Laclau, o que há efetivamente é um complexo espectro social, que se forma por uma infinidade de identidades constituídas nas relações discursivas antagônicas, que se diferenciam do antagonismo de classe social.

Laclau defende a impossibilidade de sociedade a partir da compreensão de que o social não possui um sentido finalístico, não havendo assim, possibilidade da realização de um projeto político definitivo, fixado, e fechado de transformação da sociedade, nesse sentido, se faz necessário aceitarmos a infinitude do social (Laclau, 2000: 104). Considerando o pensamento laclauniano, defende-se que não é possível a transformação da sociedade como uma totalidade pronta, acabada e emancipada, proposto em projetos educacionais emancipatórios, como as DCNs (2013).

Juntamente com ideal de transformação da sociedade, acompanha a ideia de emancipação, em alguns momentos nas DCNs (2013) a noção de emancipação aparece vinculada ao termo *princípio emancipador*:

> [...] A escola precisa acolher diferentes saberes, diferentes manifestações culturais e diferentes óticas, empenhar-se para se constituir, ao mesmo tempo, em um espaço de heterogeneidade e pluralidade, situada na diversidade em movimento, no processo tornado possível por meio de relações intersubjetivas, fundamentada no **princípio emancipador**. (DCNs, 2013: 27. Grifos nossos).

> [...] Em outras palavras, a escola deve empenhar-se para se constituir, ao mesmo tempo, em um espaço da diversidade e da pluralidade, inscrita na diversidade em movimento, no processo tornado possível por meio de relações intersubjetivas, cuja meta seja a de se fundamentar num outro **princípio educativo e emancipador**, assim expresso: liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber (LDB, artigo 3º, inciso II). (DCNs, 2013: 55-54. Grifos nossos).

Inicialmente questiona-se nesses excertos o sentido de *princípio*, que remete a tantos outros sentidos como: Origem, começo, fonte, preliminar, concepção, fundamento. Destaca-se que não compreendemos a emancipação a partir de uma ideia de *princípio*, que se localiza externamente ao sistema educacional, a política curricular ou ao ser humano que frequente ou não uma instituição de educação. Compreender a noção de emancipação como um *princípio emancipador* que será construído ou formado na identidade de qualquer ser humano a partir de políticas curriculares, é reafirmar o caráter essencialista de uma estrutura imóvel perante o social.

Seguindo as considerações de Laclau (1996), não é viável pensarmos a emancipação como um *princípio emancipador* a ser ensinado, tal proposta estaria fundamentada numa racionalidade incompatível desmembrada em seis dimensões da noção clássica de emancipação. A dimensão dicotômica, que é entendida como a representação de uma fronteira ideológica radical estabelecida entre o discurso emancipatório e o discurso opressivo, sem pontos de convergência possível entre ambos, o que os transforma em dois projetos antagônicos. Nesse sentido, a emancipação humana, como processo de modificação, libertação total, vem a ser efeito de uma herança clássica de postulados ontológicos, em que por meio do trabalho se, dicotomizam as relações: “emancipação-alienação”. Assim, respectivamente primeira, pode ser compreendida em

relação ao trabalho, pelo precursor da análise do materialismo-histórico, com perfil de pensador original, Karl Marx como:

> [...] antes de tudo o trabalho é um processo entre homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural como uma força natural. Ele põe em movimento as forças naturais pertencentes à sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para a sua própria vida. Ao atuar, por meio desse movimento, sobre a natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza (Marx, 2002: 36).

Em contrapartida, na compreensão oposta da emancipação, ou seja, a alienação como efeito da lógica do capital, tem em sua reprodução sistêmica de dependência estrutural, influência direta e indireta sobre o trabalho, acabando por assumir, em seu processo, conforme ressalta o excerto abaixo:

> [...] uma lógica em que o valor de uso das coisas foi totalmente subordinado ao seu valor de troca. O sistema de mediações de segunda ordem passou a se sobrepor e a conduzir as mediações de primeira ordem. A lógica societal se inverte e se transfigura, forjando um novo sistema de metabolismo societal estruturado pelo capital (Antunes, 2009:19).

Ainda em relação a essa lógica societal, visualiza-se nas DNCs (2013) através do excerto abaixo, que pela relação entre emancipação e trabalho perpassam além do discurso de formação humana, o discurso de tal lógica, cuja formação tende a manutenção/(re)produção de alguns aspectos sociais:

> A articulação das dimensões orgânica e sequencial das etapas e modalidades da Educação Básica, e destas com a Educação Superior, implica a ação coordenada e integradora do seu conjunto; o exercício efetivo do regime de colaboração entre os entes federados, cujos sistemas de ensino gozam de autonomia constitucionalmente reconhecida. Isso pressupõe o estabelecimento de regras de equivalência entre as funções distributiva, supletiva, de regulação normativa, de supervisão e avaliação da educação nacional, respeitada a autonomia dos sistemas e valorizadas as diferenças regionais. Sem essa articulação, o projeto educacional – e, por conseguinte, o projeto nacional – corre o perigo de comprometer a unidade e a qualidade pretendida, inclusive quanto ao disposto no artigo 22 da LDB: *desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios* ***para progredir no trabalho*** *e em estudos posteriores, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.* (DCNs, 2013: 20. Grifos nossos).

Nas considerações de Laclau (1996), a dimensão de transparência contempla a erradicação da alienação em diferentes aspectos: Religiosos, políticos, econômicos, restando apenas a essência humana, sem nenhuma relação de representação ou poder. Esta dimensão pressupõe a eliminação do poder, o fim da distinção entre sujeito e objeto, a partir do ponto de vista da totalidade social.

A dimensão de pré-existência se constitui da existência prévia do que deve ser emancipado em relação ao ato emancipatório, não existindo assim emancipação sem opressão. A dimensão de fundamento é inerente a todo projeto radical de emancipação, pois se o ato emancipatório é verdadeiramente radical, deixará para trás tudo o que o precedeu, tendo assim que ter um lugar ao nível de fundamento social.

A dimensão racionalista é o local de separação entre os discursos de emancipação das crenças seculares (onde a representação do real se fundamenta na racionalidade) e as crenças religiosas (onde a representação do real não requer fundamentos da racionalidade).

Para Laclau (1996: 23), esses "discursos emancipatórios clássicos demonstram a incompatibilidade". Sobre a incompatibilidade lógica, Mendonça (2008: 56) explica que não significa que as dimensões não possam ser presentes nos discursos emancipatórios, mas que não se pode compreender logicamente os processos sociais. Se a emancipação é possível como possibilidade real, o poder também será real. Se o poder é real, a relação entre aquilo que se emancipa deve ser uma total exterioridade; existiria assim, um vínculo racional que conduziria à emancipação, e esta não seria uma verdadeira emancipação.

Essa relação de radical exterioridade entre as duas forças é uma relação contingente e, em consequência, se a emancipação elimina o poder através de um processo contingente de luta, ela mesma deve ser poder. Entretanto, a derrota do poder tem sido um pensamento racional e se a emancipação fosse inteiramente racional ela teria deixado de ser emancipação. Laclau (1996: 178) conclui que, portanto, "a verdadeira emancipação – seu corte radical com o poder – é o que faz a emancipação impossível porque então ela não pode ser distinguida do poder".

Isto não implica numa conclusão niilista de que a emancipação é impossível, mas numa afirmação de que o poder está na mesma condição da emancipação. Nesse sentido, o teórico compreende que se toda emancipação se constitui de poder, teremos uma pluralidade de poderes e, como consequência, uma pluralidade de emancipações contingentes e parciais (Laclau, 1996: 179).

Considerações finais

Considerando os excertos aqui apresentados, reconhece-se que pelas DCNs (2013) configura entre outras relações, a relação entre emancipação e trabalho. Essa relação influenciou e ainda influencia nos modos de organização escolar - infraestrutura e curricular.

As DCNs (2013) apresentam em seus fundamentos aspectos emancipatórios, tais aspectos são defendidos pela ideia de trabalho como ação formadora humana, cujo exercício da cidadania deve promover uma nova sociedade.

Entende-se que o projeto educacional emancipatório proposto pelas DCNs (2013) prevê uma transformação social embasada também em aspectos teóricos críticos. Tais aspectos defendem um ideal clássico de emancipação, contrários à ideia de inerradicabilidade do poder. Assim, compreende-se que não há uma constituição total de emancipação, mas sim parcial, bem como não um *princípio emancipador* que possa se efetivar através de políticas curriculares, como as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica - DCNs (2013), o que se defende é a

possibilidade de se pensar a emancipação na política curricular como pluralidade de emancipações.

Referências

Antunes, R. (2009).*Os sentidos do trabalho*: *ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo.

Ball, (2001) Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação**.** *Currículo sem fronteiras***,** vol. 1, n.º 2, p. 99-116, Jul/Dez. Disponível em: http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf. (Acesso em: 05/03/2015).

Bourdieu, P. & PASSERON, J. C. (1975) *A reprodução*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Brasil*. Decreto nº 6.094 de 24 abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. (Acesso em: 05/03/2015).

Brasil. *Lei nº 13.005 de 25 junho de 2014***.** Dispõe sobre aprovação do Plano Nacional de Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. (Acesso em: 05/03/2015).

Brasil. *Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996***.** Estabelece as diretrizes e bases para educação nacional. Brasília. Diário oficial da União de 23 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. (Acesso em: 05/03/2015).

Freitas, L. C. de.(2003) *Ciclos, seriação e avaliação***:** confrontos de lógicas. São Paulo: Moderna.

Goodson, I.(1995), *Currículo – teoria e história***.** Petrópolis-RJ: Vozes.

Hall, S. (2002). *A identidade cultural na pós-modernidade***.** Trad. Tomaz Tadeu da Silva & Guacira Lopes Louro. 7. ed. Rio de Janeiro: DP&A.

Hypolito, Á. M.; VIEIRA, J. dos S.; LEITE, M. C. L. (2012). Currículo, gestão e trabalho docente. *Revista e-curriculum*, São Paulo, v.8 n.2, Disponível em: http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum. (Acesso em: 05/03/2015).

Laclau, E. (2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tempo*. Buenos Aires: Nueva Visón. 103 -106.

_____.(1996) *Emancipación y diferencia.* Buenos Aires: Ariel.

Mainardes, J. (2007) *Reinterpretando os ciclos de aprendizagem***.** São Paulo: Cortez.

Marx, K. (2008).*O Capital.* Crítica da economia política. 20ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Mendonça, D. (2008). *Pós-estruturalismo e teoria do discurso***:** em torno de Ernesto Laclau. Porto Alegre: EDIPUCRS.

Organização e Gestão Pedagógica da escola sob o olhar de licenciandos que participam de um programa de iniciação à docência- PIBID

Gláucia Signorelli de Queiroz Gonçalves
PUC/SP- Doutorado em Educação-Psicologia da Educação- FACIP/UFU-Brasil
glauciasignorelli@hotmail.com

Marília Beatriz Ferreira Abdulmassih
PUC/SP- Doutorado em Educação- Currículo- CNPQ- FACIP/UFU-Brasil
mariliaabdulmassih@yahoo.com.br

Vlademir Marim
Doutor em Educação- Currículo- Gestor do PIBID-FACIP/UFU-Brasil
marim@pontal.ufu.br

Resumo

Este trabalho traz uma reflexão acerca da formação de gestores educacionais, no contexto do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), no subprojeto Gestão Educacional. Para efetivação do trabalho, optamos pela utilização dos pressupostos teórico-metodológicos da pesquisa qualitativa, com enfoque na pesquisa-ação e na pesquisa participante, utilizando como referencial teórico as análises de Gramsci (1978) em movimentos orgânicos e suas categorias como trabalho, hegemonia, visão de homem, visão de mundo e práxis, que nos permitem captar o processo histórico em sua unidade dinâmica e contraditória. Com implicações significativas no aprender para fazer, o PIBID Gestão, vem contribuir para reflexão sobre o processo de formação de 10 licenciandas que inseridas no contexto educacional de uma escola da rede municipal de ensino de Ituiutaba - MG- Brasil, vivenciaram uma dialogicidade de mão dupla pela relação universidade/escola. O PIBID tem como finalidade aproximar o aluno (da universidade), da realidade na qual atuará, levando-o a fazer uma reflexão a partir da análise crítica da realidade. Vislumbrando uma formação por meio de práticas que minimamente levem identificar com clareza os limites de seu papel como futura gestora, as alunas pibidianas inseridas na escola se veem reinventando desafios de envergadura em sua futura condição profissional. Este estudo trouxe uma contribuição para o debate e reflexão sobre a formação inicial do Gestor Educacional, e possibilitou às licenciandas compreender a importância da formação, no contexto do PIBID-Gestão, tendo como base a prática pedagógica real dos gestores atuantes nas escolas que envolve, entre outros fazeres, uma gestão democrática, ativa, que toma como eixo central a participação e colaboração dos atores escolares e da comunidade.

Palavras-chave: PIBID. Formação. Gestão Educacional. Perspectiva Gramsciana.

INTRODUÇÃO

Frente à premente necessidade de se criar condições para que ocorram as transformações na escola, faz-se necessário que se discuta pensando nas várias dimensões que de forma dialógica reflita, em ações atitudinais e procedimentos no avanço pedagógico.

Pode trazer à responsabilidade da escola, a sua contribuição específica nos altos índices de reprovação e repetência, de evasão, repensando continua e coletivamente, a organização, as metodologias e as relações em seus resultados sociais produzidos, criando alternativas pedagógicas mais adequadas.

Dessa reflexão coletiva pode surgir uma competência nova da escola, em que cada profissional vá se tornando competente no exercício de seu compromisso pedagógico.

Nesse sentido, consideramos que a abordagem de Gramsci (1978)- em movimentos orgânicos e suas categorias, como trabalho, hegemonia, visão de homem, visão de mundo, práxis; nos permitem captar o processo histórico em sua unidade dinâmica e contraditória.

As análises de Gramsci (1979) sobre os intelectuais e a organização da cultura, podem servir de referência para fundamentar as atividades do gestor. É por si evidente que a ação do gestor, como prática educativa, tem um caráter intelectual, enquanto se efetiva pela mediação do conhecimento e da formação das consciências. Entretanto, a prática educativa envolve uma série de relações com a práxis social, tanto no nível da prática produtiva como no nível da prática político-pedagógica, em que se faz necessário esclarecer a abrangência de seu caráter intelectual e, consequentemente, da função intelectual do gestor que faz dele um intelectual dirigente.

Antes de tudo, é importante retomar que o sentido de intelectual, expressivamente ampliado para além dos limites definidos pela atividade de natureza estritamente intelectual, não nega nem suprime a relação com essa atividade. Ainda mais, se o significado social e político da função intelectual se faz determinante em sua acepção ampla, tal significado continua envolvendo os elementos intrinsecamente intelectuais contidos na organicidade que é própria da função social.

Gramsci não considera os intelectuais em si, mas sempre os vê na sua relação e ligação com os "simples", da mesma forma que considera a ligação entre teoria e prática. A isso acrescente-se sua característica em entender essa relação e ligação não no nível abstrato do conhecimento fechado em seu âmbito epistemológico, mas no nível histórico e pela sua atividade intelectual que configura socialmente o intelectual.

Essa função é a de direção e organização das camadas sociais: ai o intelectual atinge a sua plenitude como dirigente intelectual e orgânico. O gestor Educacional que se transforma em intelectual dirigente e orgânico, através de sua formação inicial e continuada, cimenta organicamente a unidade cultural da sociedade e é agente da hegemonia criadora do consenso no âmbito da escola e da sociedade.

Como Gestor Educacional organizador do conhecimento e, mais especificamente, como intelectual orgânico colocado frente aos professores na função prioritária de difusor, seu papel de intelectual apresenta problemas concretos em sua coordenação. Pelo fato de o gestor educacional trabalhar

mais diretamente com o conhecimento, de caráter intrinsecamente intelectual, corre-se o risco de identificá-lo com "os intelectuais tradicionais", isto é, independentes de sua ligação política.

Há gestores educacionais que se contentam com seu compromisso com a ciência e com o conhecimento universal e abstrato. No máximo, admitem estes as consequências políticas de sua "ação cultural", como resultados mais ou menos mecânicos e que estariam fora do âmbito de suas preocupações e de sua atuação específica. Entretanto, não há lugar pra esses gestores autônomos; é preciso considerar o gestor educacional como intelectual político. Todavia, essa caracterização do gestor educacional, sem formação inicial, traz consigo diversos e sérios problemas que precisam ser analisados e investigados.

A característica do intelectual orgânico e dirigente é estar integrado ao desenvolvimento intelectual e prático, não somente ao seu, mas ao daqueles que ele coordena, é ser identificado pela diferenciação do seu trabalho e, finalmente, é ser por ele reconhecido na consciência mútua de pertença. Sua intenção, seu compromisso, sua tomada de partido, sua orientação política são necessários, mas funcionam como requisitos e elementos de sustentação. O que importa é o movimento objetivo, criado pela mediação da sua formação, que o levara participar na tarefa organizatória e educativa, em ação pelos movimentos e organizações políticas e pedagógicas. Os gestores educacionais não podem ter a presunção de substituir os professores na sua tarefa intelectual, mas sim mediá-la, também não devem considerar-se excluídos da tarefa de formadores de dirigentes. Algo mais importante e desafiador lhes está a frente: conquistar o lugar de intelectual dirigente e colaborador para a organização popular na sua luta por uma nova ordem educacional. Por isso, é importante concretizar o papel do Gestor educacional como intelectual dirigente através da função que lhe cabe na formação continuada de seus professores não apenas como criador de ciência e pesquisador, mas especialmente em sua função de "difundir criticamente as verdades já descobertas, "socializá-las" por assim dizer" (GRAMSCI, 1978, p.13).

Essa função difusora do Gestor Educacional, não se realiza pelo simples "passar adiante" ou espalhar para um grande número o que foi descoberto individualmente. Sua função difusora tem um caráter eminentemente mediador do conhecimento e por isso exige que as descobertas da ciência e da filosofia tenham uma relação imediata com o processo de transformação do modo de agir e de pensar dos professores e da realidade social, política e educacional. A função difusora do Gestor Educacional é, necessariamente uma função crítica, tendo como referência a direção ético-política,, enquanto o conhecimento se faz norma de ação e provoca o envolvimento da minoria dos professores no processo de transformação da realidade existente.

Desenvolvimento:

A formação tradicional existente hoje não tem condições de responder satisfatoriamente às novas exigências criadas pela função de dirigente que o Gestor Educacional deve atualmente assumir. Os cursos de formação estão de tal forma calcados pela visão estreita de educação e de professor que sua reformulação curricular perdeu a urgência que tivera em momentos anteriores e cedeu lugar prioritário para a revisão do conteúdo de uma formação que lhe possibilitasse um novo comportamento.

A formação da consciência, no contexto de uma educação inserida na prática política, é o objetivo primordial de sua formação. Não se pretende a formação de uma consciência abstrata, mas de uma consciência que tenha como referencial a prática educativa em sua relação com a prática política.

Se os intelectuais Gestores tomassem consciência de sua função histórica na educação, compreenderiam o processo do desejo à ação.

> O erro do intelectual consiste em acreditar que se possa saber sem compreender e, principalmente, sem sentir e estar apaixonado (não só pelo saber em si, mas também pelo objeto do saber), isto é em acreditar que o intelectual possa ser um intelectual (e não um mero pedante) mesmo quando distinto e destacado do povo-nação, ou seja, sem sentir as paixões elementares do povo, compreendendo-as e, assim, explicando-as e justificando-as em determinada situação histórica, bem como relacionando-as dialeticamente e coerentemente elaborada, que é o "saber"; não se faz política-histórica sem esta paixão, isto é, sem esta conexão sentimental entre intelectuais e povo-nação. (GRAMSCI, 1978, p. 139)

O trabalho de formação do Gestor Educacional como profissional comprometido tem, assim, seu ponto de partida no desenvolvimento de sua consciência intelectual que o situa no centro de sua atividade profissional no sentido de compromisso de classe com os trabalhadores. Entretanto, para alcançar esse nível de compromisso de classe é necessário que a consciência intelectual se abra e se expanda até incorporar plenamente a consciência política ao seu trabalho.

As análises de Gramsci (1979) sobre *Os intelectuais e a organização da cultura,* podem servir de referência para fundamentar as atividades do Gestor Educacional. É por si evidente que a ação do supervisor, como prática educativa, tem um caráter intelectual, enquanto se efetiva pela mediação do conhecimento e da formação das consciências. Entretanto, a prática educativa envolve uma série de relações com a práxis social, tanto no nível da prática produtiva como no nível da prática política, que se faz necessário esclarecer a abrangência de seu caráter intelectual e, consequentemente, da função intelectual do Gestor Educacional, que faz dele um intelectual orgânico e dirigente.

Faz-se necessário ao Gestor educacional. Segundo Gramsci, criar uma hegemonia no lócus da escola, mas que ela renasça de um processo dinâmico, pois o conceito de hegemonia elaborado por Gramsci não é estático, mas dinâmico.

A formação dos gestores educacionais, deve ocupar lugar de destaque que merece. Deve ser tratada com rigor conceitual, para que construa um projeto aberto para o futuro, vinculado à democracia e em permanente diálogo com as grandes maiorias. Justamente por isso está intimamente associada à proliferação daquele novo tipo de intelectual Gestor educacional, cujo modo de ser Gramsci dizia não mais consistir na "eloquência", mas numa "inserção ativa na vida prática". Os gestores de que necessitamos passa pela presença desta figura minúscula do intelectual gestor construtor, organizador, persuasor, permanente, que da técnica-trabalho, consegue chegar à técnica-ciência e à concepção humanista histórica, rompendo assim com a condição de "especialista" e tornando-se "dirigente", isto é, um, especialista mais político.

É portanto tarefa dos programas de formação inicial e continuada, promover a "reforma intelectual e moral" dos Gestores Educacional. Isso consiste em, elaborar uma filosofia que, partindo do "senso comum" dos mesmos e ligada à vida prática das massas, mesmo que de forma implícita, tenha possibilidade de difusão, tornando-se um sendo comum renovado.

Os gestores-intelectuais, possuem a tarefa de combater as ideologias ortodoxas da instituição escolar. Porém, o desenvolvimento desse grupo de intelectuais é gradativo, mas constante, pois:

> "(...) criar um grupo de intelectuais independentes não é tarefa fácil, exigindo ao longo do processo, com ações e reações, com adesões e dissoluções, com novas formações muito numerosas e complexas; ela é a concepção de um grupo social subalterno, sem iniciativa histórica, que se amplia continuamente, mas de maneira desorgânica e sem poder ultrapassar um certo degrau qualitativo, que está sempre aquém da possessão do Estado, do exercício real da hegemonia sobre toda a sociedade sobre toda a sociedade, hegemonia que é única a permitir um certo equilíbrio no desenvolvimento do grupo intelectual" (GRAMSCI, 1979, p.107).

A partir do supracitado, pode-se dizer que um dos maiores desafios dos Centros de Formação no âmbito da educação é adotar propostas de formação continuada considerando-a como um processo histórico e permanente que se dá desde a educação elementar até as universidades e academias.

A "Formação Continuada" que Gramsci enfatiza é a formação do trabalho intelectual e manual que enfatiza a formação não de limitados especialistas, mas a formação de um novo tipo de homem, de intelectuais que sejam especialistas e ao mesmo tempo dirigentes, ou melhor, " especialistas da política", que sejam capazes de unificar teoria e a prática, desenvolvendo todo e qualquer tipo de trabalho.

Com implicações significativas no aprender para fazer, o Programa Institucional de Iniciação à Docência- PIBID Gestão, vem contribuir para reflexão sobre o processo de formação advindo da teoria aliada à prática, remetendo a inserção de 10 graduandos ao contexto educacional de uma escola da rede municipal de ensino de Ituiutaba-MG elaborando portanto dialogicidade de mão dupla, universidade/escola. O PIBID tem como finalidade aproximar o aluno da realidade na qual atuará, levando-o a fazer uma reflexão a partir da análise crítica da realidade.

Esta aproximação da realidade é entendida, portanto como a oportunidade em que a futura gestora em formação entra em contato com a realidade profissional, com todas as implicações inerentes a este processo, onde iria atuar, para conhecê-la e para desenvolver as suas competências e habilidades necessárias à aplicação dos conhecimentos teóricos e metodológicos trabalhados ao longo do curso. Acreditamos que nesse momento, o futuro gestor irá conhecer o ponto de partida para o futuro de sua profissão.

Abordagem Metodológica

Para a efetivação desse trabalho, em conformidade com os objetivos propostos, optamos pela utilização da pesquisa qualitativa e dentre as várias formas que pode assumir uma pesquisa , a pesquisa-ação, pois ela tem o objetivo de ajudar a resolver ou, pelo menos, esclarecer os

problemas da situação observada, por meio de um acompanhamento das decisões, das ações e de toda a atividade intencional dos sujeitos da situação (THIOLLENT, 1998).

Os sujeitos envolvidos na pesquisa-ação, geram situações, utilizam informações e orientam a própria ação em torno de um objetivo previamente definido.

O PIBID Gestão- FACIP/UFU, iniciou suas atividades na escola, no ano de 2012 com um grupo de 9 licenciandas do curso de Pedagogia. Partindo do pressuposto de que se deva considerar a importância da integração do estudante acadêmico com unidades de ensino é relevante que abordemos a inserção do Programa Institucional de Bolsistas e Incentivo à Docência – PIBID, nas instituições educacionais.

Neste sentido, uma escola de ensino fundamental com novecentos e quarenta e oito alunos, localizada na zona periférica de Ituiutaba, agrega em seu espaço, o subprojeto Gestão com ênfase em pedagogia atendendo à busca de teorias que fundamentem e construam conhecimentos que os novos paradigmas da educação estão a exigir e como via de mão dupla ainda considere a conotação supra citado, onde valora-se a presença de objetivos que definam a formação inicial, com competências a serem adquiridas pelo gestor, unindo a teoria à prática.

Mediante a proposta apresentada as atividades foram desenvolvidas em um processo participativo, partindo de observações, de análises de conhecimento da realidade, de estudos a fim da compreensão e problematização para possíveis intervenções.

E finalmente com abordagens, onde os objetivos foram decorrentes de um projeto de referência elaborado no diagnóstico consequente do painel de debates, com dados e opiniões sobre as questões levantadas das análises feitas, consideravelmente fundamentados com estudos realizados nas reuniões com a coordenadora e todos os membros do subprojeto, quinzenalmente, nas reuniões com a professora supervisora e bolsistas, semanalmente, e ainda durante estudos individuais efetivados através de textos repassados por ambas.

Com esquemas mobilizadores de intervenções e ajustes, a licencianda do PIBID/UFU se posiciona como aprendiz instaurando a não dicotomia entre teoria/prática se renovando reflexivamente em sua futura condição de gestora.

As contribuições na formação dos gestores educacionais que por hora se encontram na academia se fazem através deste Programa Interinstitucional de Iniciação à Docência- PIBID/UFU.

A formação tradicional existente hoje não tem condições de responder satisfatoriamente às novas exigências criadas pela função de dirigente que o Gestor Educacional deve atualmente assumir. Os cursos de formação estão de tal forma calcados pela visão estreita de educação e de professor que sua reformulação curricular perdeu a urgência que tivera em momentos anteriores e cedeu lugar prioritário para a revisão do conteúdo de uma formação que lhe possibilitasse um novo comportamento.

A formação da consciência, no contexto de uma educação inserida na prática política, é o objetivo primordial de sua formação. Não se pretende a formação de uma consciência abstrata, mas de uma consciência que tenha como referencial a prática educativa em sua relação com a prática política.

Se os intelectuais Gestores tomassem consciência de sua função histórica na educação, compreenderiam o processo do desejo à ação.

> O erro do intelectual consiste em acreditar que se possa saber sem compreender e, principalmente, sem sentir e estar apaixonado (não só pelo saber em si, mas também pelo objeto do saber), isto é em acreditar que o intelectual possa ser um intelectual (e não um mero pedante) mesmo quando distinto e destacado do povo-nação, ou seja, sem sentir as paixões elementares do povo, compreendendo-as e, assim, explicando-as e justificando-as em determinada situação histórica, bem como relacionando-as dialeticamente e coerentemente elaborada, que é o "saber"; não se faz política-histórica sem esta paixão, isto é, sem esta conexão sentimental entre intelectuais e povo-nação. (GRAMSCI, 1978, p. 139)

O trabalho de formação do Gestor Educacional como profissional comprometido tem, assim, seu ponto de partida no desenvolvimento de sua consciência intelectual que o situa no centro de sua atividade profissional no sentido de compromisso de classe com os trabalhadores. Entretanto, para alcançar esse nível de compromisso de classe é necessário que a consciência intelectual se abra e se expanda até incorporar plenamente a consciência política ao seu trabalho.

As análises de Gramsci (1979) sobre *Os intelectuais e a organização da cultura,* podem servir de referência para fundamentar as atividades do Gestor Educacional. É por si evidente que a ação do supervisor, como prática educativa, tem um caráter intelectual, enquanto se efetiva pela mediação do conhecimento e da formação das consciências. Entretanto, a prática educativa envolve uma série de relações com a práxis social, tanto no nível da prática produtiva como no nível da prática política, que se faz necessário esclarecer a abrangência de seu caráter intelectual e, consequentemente, da função intelectual do Gestor Educacional, que faz dele um intelectual orgânico e dirigente.

Faz-se necessário ao Gestor educacional. Segundo Gramsci, criar uma hegemonia no lócus da escola, mas que ela renasça de um processo dinâmico, pois o conceito de hegemonia elaborado por Gramsci não é estático, mas dinâmico.

A formação dos gestores educacionais, deve ocupar lugar de destaque que merece. Deve ser tratada com rigor conceitual, para que construa um projeto aberto para o futuro, vinculado à democracia e em permanente diálogo com as grandes maiorias. Justamente por isso está intimamente associada à proliferação daquele novo tipo de intelectual Gestor educacional, cujo modo de ser Gramsci dizia não mais consistir na "eloquência", mas numa "inserção ativa na vida prática". Os gestores de que necessitamos passa pela presença desta figura minúscula do intelectual gestor construtor, organizador, persuasor, permanente, que da técnica-trabalho, consegue chegar à técnica-ciência e à concepção humanista histórica, rompendo assim com a condição de "especialista" e tornando-se "dirigente", isto é, um, especialista mais político.

É portanto tarefa dos programas de formação inicial e continuada, promover a "reforma intelectual e moral" dos Gestores Educacional. Isso consiste em, elaborar uma filosofia que, partindo do "senso comum" dos mesmos e ligada à vida prática das massas, mesmo que de forma implícita, tenha possibilidade de difusão, tornando-se um sendo comum renovado.

Os gestores-intelectuais, possuem a tarefa de combater as ideologias ortodoxas da instituição escolar.

A partir do supracitado, pode-se dizer que um dos maiores desafios dos Centros de Formação no âmbito da educação é adotar propostas de formação continuada considerando-a como um processo histórico e permanente que se dá desde a educação elementar até as universidades e academias.

A "Formação Continuada" que Gramsci enfatiza é a formação do trabalho intelectual e manual que enfatiza a formação não de limitados especialistas, mas a formação de um novo tipo de homem, de intelectuais que sejam especialistas e ao mesmo tempo dirigentes, ou melhor, " especialistas da política", que sejam capazes de unificar teoria e a prática, desenvolvendo todo e qualquer tipo de trabalho.

Considerações

Contemplando um pouco da diversidade de formação de gestores a partir da iniciação de participação nas questões cruciais em desenvolvimento de uma gestão que assume uma postura reflexiva no sentido de contribuir e se apropriar de ações interventivas oriundas da interrelação PIBID/escola.

Tendo em vista, as funções e as formas pelas quais um gestor organiza seu trabalho as graduandas e membros do PIBID/UFU, implicam sua participação em direção pretendida, fazendo uso de componentes articuladores de profissionalização enquanto discentes acadêmicos.

Vislumbrando uma formação por meio de práticas que minimamente levem identificar com clareza os limites de seu papel como futuro gestor, a pibidiana inserida na escola se vê reinventando desafios de envergadura em sua futura condição profissional.

Em um paradigma de experiência sem que seja um referencial irredutível a análise, a interação sócio-educativa, a extensão das competências, se fazem suscetíveis de favorecer a profissionalização. O sentido da profissionalização será potencializado pela unidade entre esses elementos.

Superando os saberes de forma pragmática ocorre assim a obtenção de meios para melhor comprometer o conjunto de atores envolvidos em uma exploração fundada na análise e no desenvolvimento do desempenho de funções de gestores.

Nessa perspectiva de propiciar dimensões de formação evidencia-se a contribuição para desenvolver uma postura profissional de forma significativa desencadeando competências reflexivas.

Acreditando, contudo, que não basta a formação teórica de gestores, com o desenvolvimento das atividades do subprojeto Gestão, pretende-se a formação de agentes de mudança, capazes de criar

na escola um espaço onde as licenciandas possam refletir sobre sua futura prática, examinar elementos de importância, estudar, discutir e problematizar aspectos ligados à análise pensando – se assim na formulação de julgamento e possíveis projetos interventivos.

É importante reafirmar, destacando que a ação sob um ângulo de visão que contemple a formação inicial profissionaliza para o exercício, abrindo perspectivas novas mais consentâneas com a realidade criadora do saber prático.

Através do Programa Institucional de Bolsistas e Iniciação à Docência - PIBID/UFU, o subprojeto Gestão sob a coordenação de uma professora da universidade, uma professora supervisora da instituição anteriormente citada e nove bolsistas desenvolvem um trabalho alicerçado em atividades que possam estabelecer categorias formativas, pensando-se no licenciando além do aporte teórico.

A formação tradicional existente hoje não tem condições de responder satisfatoriamente às novas exigências criadas pela função de dirigente que o Gestor Educacional deve atualmente assumir. Os cursos de formação estão de tal forma calcados pela visão estreita de educação e de professor que sua reformulação curricular perdeu a urgência que tivera em momentos anteriores e cedeu lugar prioritário para a revisão do conteúdo de uma formação que lhe possibilitasse um novo comportamento.

Pretendemos que este trabalho contribua com o debate e reflexão no que diz respeito à formação inicial e continuada do Gestor Educacional, que transcende às formas absolutamente necessárias aos programas de formação, permitindo-lhes compreender a importância de sua formação, como base de toda a prática pedagógica de seus professores, quanto aos procedimentos que ocorrem na sua tomada de decisão em colaborar e entender o processo das contribuições como intelectuais orgânicos e históricos que se tornam nos diferentes períodos históricos.

Referências

BRZESINSKI, I. (1996). *Pedagogia, Pedagogos e Formação de Professores: Busca e Movimentos.* Campinas: Papirus.

CHIZZOTTI, A.(2011). *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais.* Petrópolis, RJ: Vozes.

GRAMSCI, A.(1978). *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.

_____.(1979). *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de janeiro. Civilização Brasileira.

IMBERNÓN, F.(2000). *Amplitude e profundidade do olhar: a educação ontem, hoje e amanhã.* Porto Alegre: Artmed.

LÜDKE, M.(1986). Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental*;* Menga Lüdke, Marli E. D. A. André. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.* São Paulo: EPU.

LUCK, H.(1982) *Ação Integrada - Administração, Supervisão e Orientação educacional*. Petrópolis: Vozes.

LUCKESI, C. C.(1995). Verificação ou Avaliação: o que Pratica a Escola? In: _____. *Avaliação da Aprendizagem Escolar*. São Paulo: Cortez.

THIOLLENT, M.(1998). *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez/ Autores Associados.

A Organização e Gestão Pedagógica Inseridas na Noção de *Contrato*

Henrique Ramalho
CI&DETS - Escola Superior de Educação – Instituto Politécnico de Viseu
hpramalho@esev.ipv.pt

Resumo: Neste texto, começamos por referenciar a noção de *contrato pedagógico e didático* segundo uma perspetiva otimista, iniciando com a problematização em torno das interseções teóricas e práticas alusivas ao trabalho pedagógico e didático dos professores. Em seguida, adotando uma perspetiva mais crítica, ancoramos alguns dados empíricos à discussão do *primado da pedagogia e do didatismo* e dos seus efeitos na organização e gestão do trabalho desenvolvido nas escolas. Denuncia-se uma matriz *implementalista* das tarefas pedagógicas e didáticas, que, concludentemente, parece favorecer a afirmação do primado da decisão centralizada, que tende a orientar o trabalho pedagógico e didático, suscitando o efeito perverso da responsabilidade descentralizada.

Palavras-chave: escola e professores; *contrato*; ensino-aprendizagem; gestão pedagógica e didática

Introdução

A compreensão das práticas de organização e gestão pedagógica depende, fundamentalmente, do estudo de como os próprios atores se posicionam perante as dinâmicas organizacionais e pedagógicas, e os processos de ensino-aprendizagem que lhes subjazem. A preceito, procuramos dirimir a configuração daquilo que debatemos como o retorno do *primado da pedagogia e do didatismo*, subjugado a um tecnicismo centralmente induzido. As nossas incursões teóricas orientam-nos para a análise e compreensão do modo como, no quadro da organização e gestão pedagógica das escolas, o *contrato pedagógico e didático* acontece enquanto fenómeno social, cultural e, necessariamente, político, não o reduzindo a uma mera circunstância tecnicista de escola e de sala de aula. Adotamos uma metodologia de revisão e de (re)interpretação críticas, onde cumprimos com o propósito de inserir o tema refletido dentro de um quadro de referência teórica polimórfica. Convocamos outros dados empíricos decorrentes de um estudo de caso, já antes realizado por nós, que congrega indicadores que nos ajudam a compreender os contornos em que os arquétipos da pedagogia e da didática são protagonizadas pelos professores no interior das escolas. Não obstante, assumimos o caráter parcial e limitado dos dados convocados, tratando-se de um ensaio mais de ilustração e menos de confirmação de teses consolidadas. Ancoramos os dados convocados na discussão do *rosto* do *primado da pedagogia e do didatismo*, debatendo as interferências teórico empíricas que destacam os efeitos da performance, essencialismo escolar, vigilância e controlo do trabalho pedagógico.

1. O *contrato pedagógico e didático*[1] limitado à sala de aula: uma visão otimista

Neste ensaio, partimos da problematização (ou contradição não superada) daquilo que têm sido as interseções teóricas e práticas do trabalho pedagógico e didático dos professores, assim explanado por Laura Silva (1997: 3018):

> [...] o Pedagogo, a princípio, aparece apenas como reforçador da hegemonia do capital, mas, graças a sua formação ampliada na área das ciências humanas, ele exerce uma grande força contrária a este caráter opressor capitalista. É o Pedagogo que, através de conceitos libertadores, pode estimular o trabalhador ou o aluno a realizar sempre uma reflexão crítica acerca da realidade.

Congruentemente, a abordagem que aqui fazemos à noção de *contrato pedagógico e didático* começa por ter presente um sentido de pedagogia que,

> [...] mediante conhecimentos científicos, filosóficos técnicoprofissionais, investiga a realidade educacional em transformação, para explicitar objetivos e processos de intervenção metodológica e organizativa referentes à transmissão/assimilação de saberes e modos de ação. Ela visa o entendimento, global e intencionalmente dirigido, dos problemas educativos e, para isso, recorre aos aportes teóricos providos pelas demais ciências da educação (Libâneo, 2001: 160).

A propósito, será necessário, ainda que muito sinteticamente, revisitar as primeiras conceções teóricas da noção de *contrato didático*. Emergido na década de 70 do século XX e metodologicamente desenvolvido a partir de observações feitas em ambiente escolar, as quais apontavam fragilidades na relação estabelecida entre professor e aluno (Brousseau, 1990, 1998), este conceito suscitou uma importante problematização da interação pedagógica e didática em contexto específico de sala de aula. A propósito, o autor propôs uma compreensão do *contrato de sala de aula* que haveria de vir a regular os processos de ensino-aprendizagem aí ocorridos, como um conjunto de cláusulas, implícitas e explicitadas, resultantes da interseção e construção históricas e culturais, interpretadas no contexto escolar e com capacidade para regular as relações entre professor e alunos. Tais relações contratuais tendem a traduzir-se num trabalho pedagógico e didático caracterizado por um conjunto de direitos e deveres, mutuamente acordados e validados de forma a garantir o desempenho eficiente e harmonioso dos diferentes papéis (cf. Pais, 2001).

O *contrato* constitui-se no principal elo de ligação que articula a assimetria das relações com o conhecimento que os atores em jogo apresentam na relação pedagógica e didática (cf., a propósito, Brousseau, 1998), da mesma forma que

---

[1] Neste nosso ensaio decidimos associar a ideia de *contrato* às dimensões pedagógica e didática, por entendermos que se trata de partes de um mesmo processo complexo. Entendendo-se, por um lado, a didática como plano de ação de fundo que medeia a postura do professor e a atitude dos alunos face ao conhecimento "contratado", por sua vez, a ação desencadeada por cada um deles é orientada por opções e metodologias pedagógicas implícita ou explicitamente definidas, a fim de mediar a relação estabelecida entre esses dois atores, fazendo do professor um mediador pedagógico por excelência. A propósito, Benedito Silva (2008), apresenta argumentos fortes no sentido de fazer depender o *contrato didático* das estratégias de ensino adotadas, devendo adaptar-se a múltiplos aspetos, designadamente, às escolhas pedagógicas e ao tipo de trabalho solicitado ao aluno, pelo que se torna necessário "[…] recorrer à elaboração de uma forma didática, surgindo assim a importância de uma metodologia fundamentada numa proposta pedagógica" (Pais, 2008: 23).

> [...] tais processos de influências mútuas, embates epistemológico-político-ideológicos-pedagógicos e negociações de sentidos que constituem as políticaspráticas curriculares reais levam a que estas sejam complexas e relacionadas a fazeres e saberes que nem sempre, ou mesmo raramente, constituem um todo coerente. Isso significa que os processos ensino-aprendizagem ocorrem em meio à tessitura de práticas cotidianas em redes, muitas vezes contraditórias, de convicções e crenças, de possibilidades e limites, de diálogos e embates. Do mesmo modo, os textos das políticas curriculares oficiais são formulados no seio das mesmas contradições e também estão presentes nas escolas (Oliveira, 2013: 381).

Ao definir o *contrato de sala de aula*, segundo uma prescrição de obrigatoriedade mútua de um "conjunto das regulações e de seus efeitos, reconstruídos a partir das interações entre professores e alunos, resultantes da situação e ligadas aos objetos de saberes disciplinares colocados em jogo nesta situação" (Lahanier & Reuter, 2007: 59), com vista à construção bilateral do conhecimento, o mais normal é que nas partes, no quadro das suas competências, explícita e implicitamente contratualizadas, ocorra uma modificação da sua relação de partida com o conhecimento (cf., a propósito, Alarcão, 2003). Não obstante, para alguns autores (cf. Pais, 2001, 2008; Menezes, 2006), a aprendizagem contratada tende a resultar da satisfação das exigências normalizadas em sede de *contrato pedagógico e didático*, sendo que quanto mais formalizado e prescritivo for o processo de ensino-aprendizagem (nomeadamente, quanto ao que se espera do aluno), mais difícil se torna a sua concretização (cf. Sarrazy, 1995; Chevallard, 1994).

A natureza do *contrato pedagógico e didático*, ao subentender uma relação bilateral em que ocorre a articulação do *dever de ensinar* com o *dever de aprender* prevê a necessária transposição didática[2] (Chevallard, 1991; Brousseau, 1998; Beltrão, 2012), enquanto ato de responsabilidade mútua em que cabe ao professor colocar o aluno numa situação que lhe permita, por seu lado, responsabilizar-se pela sua própria aprendizagem.

Congruentemente, espera-se que tanto professor como alunos tenham condições de refletir sobre as prescrições do *contrato pedagógico e didático*, em que qualquer um terá um papel decisivo para realizar as necessárias transposições didáticas na interação da sala de aula, movimentando-se, operacionalmente, entre um currículo ideológico, formal, percebido e experienciado (cf. Goodlad, 1979).

Outra parte crucial no desenvolvimento do *contrato* é o processamento da comunicação pedagógica e didática, substancialmente marcada pela influência dos *códigos linguísticos*

---

[2] Partimos da noção de transposição didática de Yves Chevallard (1991): o processo de tornar ensináveis os conhecimentos coletivamente construídos e acumulados por uma determinada ordem social, ao mesmo tempo que é possibilitada a sua apropriação por parte do aluno. Contudo, a perspetiva que devemos deter sobre o processo da transposição didática mostra-se, segundo o autor (1991: 37), bem mais complexa, fazendo uma clara distinção entre um trabalho de transposição didática externa e o processo de transposição interna, com a probabilidade de se mostrarem incompatíveis entre si: "Quando os programas são fabricados, assinados, e tomam força de lei, um outro trabalho começa: o da transposição didática interna. Alguns dos mais belos achados da noosfera não resistem a esse jogo". Não obstante, para o autor, surge um problema de maior relevância: precisamente no momento em que o trabalho pedagógico e didático colide com as aceções normativas das ditas didáticas específicas, muito firmes numa conceção de conhecimento e de papéis dos atores em relação a esse saber de configuração pré-definida ou, até, definitiva, como que se tratasse de um conhecimento intocável no quadro concreto da transposição didática interna, pelo que, aparentemente, a dimensão epistemológica do conhecimento pedagogizado e didatizado não surge, propriamente, como uma problemática merecedora de reflexão crítica e reconstitutiva desse mesmo conhecimento.

(Bernstein, 1996), correspondendo ao processo pelo qual é fixado continuamente o papel do professor e o papel dos alunos. É no decorrer deste processo que se define ininterruptamente o que poderá inibir ou potenciar o papel, mais ou menos, ativo das partes envolvidas no que concerne à construção e acesso ao conhecimento escolar. Quer isto dizer que o *contrato pedagógico e didático* corresponde a uma ação suportada pela linguagem e processos comunicacionais associados, pois que, independentemente das opções pedagógicas e didáticas feitas pelo professor, apenas pela linguagem as partes poderão entrar em acordo pedagógico e didático. Neste quadro de análise, o ato comunicativo deve ser autêntico, privilegiando-se um *contrato dialógico* (cf. Freire, 2008), permitindo-se às partes envolvidas assumirem-se como reciprocamente comunicantes.

Desoculta-se, aqui, uma dimensão política da dinâmica inerente ao *contrato de sala de aula*, convergindo para uma conceção política dos microcontextos, precisamente no sentido em que, a propósito, mesmo num quadro restrito e específico de ensino-aprendizagem, Inês Oliveira (2013: 378) refere:

> dissociar políticas e práticas como se fossem campos diferenciados, com sujeitos e lógicas próprias e excludentes é uma má escolha epistemológico-teórica e política, na medida em que ambas se interpenetram permanentemente e não existem enquanto tais. Precisamos, por isso, superar a muito difundida e pouco eficaz fórmula segundo a qual as políticas se definem nos gabinetes e as práticas no campo de ação cotidiano – no nosso caso, as salas de aula. Caberia às primeiras estabelecer o que deveria ser feito e às últimas, executar o receituário,

sendo que,

> é importante marcar a opção epistemológica pela ideia de que não há prática que não integre uma escolha política e que não há política que não se expresse por meio de práticas e que por elas não seja influenciada. Ou seja, o tema das políticas educacionais e das práticas cotidianas fica mais bem expresso como "políticaspráticas educacionais cotidianas", sem separação, sem a pressuposição de que são coisas diferentes (Oliveira, 2013: 376).

Por estar incutida na interação pedagógica e didática instituída pelo *contrato*, a relação assimétrica que as partes contratantes apresentam sobre o conhecimento constitui-se num dos principais fatores que ora facilita, ora dificulta a prossecução bem sucedida do processo de ensino-aprendizagem (Jonnaert, 1996), sendo que da sua gestão dependerão importantes opções pedagógicas e didáticas suscetíveis de influenciarem positiva ou negativamente a transposição didática e a consequente apropriação do conhecimento.

Ainda a propósito da natureza assimétrica da relação pedagógica e didática estabelecida e normalizada pelo *contrato* entre professor e alunos, ela justifica-se pelo facto de o aluno e o professor não apresentarem "posições simétricas na relação com o saber. O segundo não somente 'sabe' mais que o primeiro, mas tem a responsabilidade de organizar as situações de ensino consideradas favoráveis para as aprendizagens do primeiro" (Joshua, 1996: 249), sendo na ausência de uma relação de simetria face ao conhecimento que o *contrato pedagógico e didático* parece encontrar a sua principal justificação. Na perspetiva de Perrenoud (2000), quanto mais apurado for o *contrato*, mais evidentes serão aquelas assimetrias. Não obstante, o diálogo

estabelecido entre professor e alunos pressupõe-se politizado, consistente com a ideia de *política orbicular* ou, na perspetiva de Inês Oliveira (2013: 379),

> […] as políticas expressas nos textos oficiais, os modelos de educação e de escola que abraçam, organizando globalmente e de modo lógico a prática pedagógica e as práticas curriculares desenvolvidas, submetidas às possibilidades e desejos dos sujeitos das escolas, políticopraticantes dos cotidianos educacionais interagem e determinam-se mutuamente,

sendo um dos efeitos imediatos a própria *horizontalização* da hierarquia dos conhecimentos (cf. a propósito, Felício & Possani, 2013), mesmo ponderada numa perspetiva de assimetria da sua maior ou menor posse em termos quantitativos e qualitativos.

2. O *rosto* do *primado da pedagogia* e *do didatismo* e o seu efeito na organização e gestão do trabalho dos professores: uma visão crítica

O legislador, ao observar a necessidade de ser assumido "o primado dos critérios de natureza pedagógica sobre os critérios de natureza administrativa nos limites de uma gestão eficiente dos recursos disponíveis" (alínea *e)*, do n.º 1, do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril), instituí a prioridade pedagógica como princípio orientador do atual regime de autonomia, administração e gestão, determinando, assim, a referência base dos juízos elaborados em torno das práticas pedagógicas e didáticas, que procuram articular o exercício da autoridade e controlo do Sistema com a autonomia pedagógica da periferia.

A propósito, tendo por base um dos nossos estudos de caso (Ramalho, 2012), ilustra-se, de acordo com 82,9% dos inquiridos, um elevado grau de *imprescindibilidade* da autonomização dos órgãos de gestão do agrupamento na *contratualização* e determinação performativa do trabalho curricular, pedagógico e didático dos professores.

A natureza do *contrato* a que nos referimos, reconhecendo, agora, que está balizada pela fronteira ideológica da noção de *competência performativa* (Chaui, 2014), radica na pretensão de o instrumentalizar para a formalização, monitorização e avaliação de determinados perfis de desempenho dos atores, rumo à inoculação de práticas pedagógicas e didáticas exclusivamente orientadas para a obtenção de resultados. O *rosto* institucional deste *contrato*, apesar de ser operacionalmente definido por uma arquitetura orgânica de matriz periférica, mostra-se congruente com as escalas centralmente definidas, precisamente na linha de uma gestão eficiente e eficaz, assumindo-se como "uma relação performatizada", a partir da escola, entre o professor, o aluno e o Sistema (Icle & Lulkin, 2013: 117).

A propósito, ocorre-nos problematizar

> [...] a escola e nela a docência e o currículo como sobrecodificados pela máquina abstrata da *rostidade* que introduz alunos e professores num rosto mais que lhes dá a posse de um e que, por procedimentos previamente sedimentados, produz um sistema de subordinação hierárquica tanto de conhecimentos como de valores (Carvalho & Ferraço, 2014: 143).

Congruentemente, pela leitura dos dados de um dos estudos de caso aqui convocados (Ramalho, 2012), a influência do poder prescritivo da administração central perdura e perpetua-se no interior do agrupamento observado, minimizando, assim, a importância institucional desta organização escolar enquanto *locus* de interpretação, de (re)construção e de decisão numa escala do tipo *up-*

down. Ajustamos, aqui, uma perceção dos professores inquiridos no mesmo estudo sobre a influência da administração central no condicionamento do seu trabalho pedagógico e, consequentemente, didático, variando entre *alguma influência* (26,8%), *bastante influência* (31%) e *muita influência* (23,9%). Ao mesmo *item* de análise, agregamos, ainda no quadro do mesmo estudo, as perceções dos professores sobre a articulação do funcionamento do órgão de direção executiva com as orientações da administração central, em que 54,9% dos inquiridos persistem na ideia de uma elevada articulação.

Percebe-se que a "velha" perspetiva de estarmos perante um modelo de direção e gestão curricular e pedagógica com uma tendência para funcionar, contratualmente, enquanto tecnologia de "gestão que actua na periferia como um mecanismo que oculta um *controlo à distância*" (Estêvão, 1995; Lima, 1995a) continua a manifestar-se, saindo, inclusivamente, reforçada pelo primado dos critérios de natureza pedagógica sobre os critérios de natureza administrativa.

A ser assim, as regras do *contrato* contribuem para uma conceção domesticadora (Freire, 2008) daquilo que representa o trabalho pedagógico e didático, inscrevendo-o, tacitamente, no paradigma da *pedagogia das competências* (Ramos, 2001). Denuncia, ainda, uma instrumentalização dos atores para a reprodução de relações pedagógicas, didáticas e, consequentemente, sociais e culturais heteronómicas, claramente inscritas num *essencialismo escolarizante* de natureza performativa, segundo o qual a *adaptação* ao Sistema - por mero efeito de contratualização - se sobrepõe à autonomia dos mesmos:

> se estipula perfeitamente tudo o que deve fazer o professor passo a passo ou, em sua carência, os textos e manuais didáticos que enumeram o repertório de atividades que professores e alunos devem fazer etc. Tudo isso reflete o espírito de racionalização tecnológica do ensino, na qual o docente vê sua função reduzida ao cumprimento de prescrições externamente determinadas, perdendo de vista o conjunto e o controle sobre sua tarefa (Contreras, 2012: 40-41).

Tal vinco normativo do *contrato*, estruturado sob a *essencialidade* da visibilidade comportamental dos órgãos escolares e dos seus atores, articula-se com o propósito da reprodução mimética de modelos pedagógicos e perspetivas didáticas aditadas ao mando central, seja pela dimensão formativa e profissionalizante, seja pela dimensão performativa e produtivista a que o Sistema submete os seus executores.

Vimos, ainda, que na opinião dos professores inquiridos (cf. Ramalho, 2012), emerge uma tendência para o trabalho pedagógico e didático poder ser refletido sob a tónica da *previsibilidade* e estruturado sob a *essencialidade* da *visibilidade comportamental* dos atores, ficando claro para 50% dos inquiridos - contra 33,1% de orientação contrária - que a sua ação pedagógica e didática tende a ser padronizada e uniformizada pela iniciativa regulatória da administração central.

Consequentemente, na senda daquela *essencialidade* de feição comportamentalista, inserida numa dimensão performativa e produtivista do Sistema, desculta-se uma arquitetura contratualista da ação pedagógica e didática mais explícita, no que concerne à definição de cláusulas orientadas para a avaliação e prestação de contas sobre os resultados (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril).

Num claro exercício de resistência, ainda que passiva, 81, 6% dos professores inquiridos no âmbito do mesmo estudo (cf. Ramalho, 2012) contrariam o ímpeto normativista de prestarem contas sobre os resultados académicos dos alunos. Aliás, por uma maior grandeza de opiniões dos mesmos docentes (87, 5%), estes preferem que o seu desempenho seja avaliado em função da qualidade dos processos pedagógicos e didáticos desenvolvidos com os alunos.

Não obstante, a tónica e a origem do exercício de prestação de contas, para a maioria dos docentes inquiridos (61, 8%), está, claramente, focalizado nos objetivos de controlo e vigilância da administração central, se bem que operado a partir da periferia. A instrumentalização do agrupamento como instância que "vigia de perto" a ação organizacional, pedagógica e didática dos professores é corroborada pela maioria (64%) dos professores (Ramalho, 2012), que perspetiva o agrupamento como *estação de serviço* (Lima**,** 1995b) que opera com uma prestação de contas.

Não obstante aquele ideário de prestação de contas explicitamente institucionalizado, o *rosto* oficial do Sistema mantém uma postura institucional de negação da tese de "fabricação de identidades" (Lawn, 2001: 117), pretensamente disciplinadas em *corpos dóceis e úteis*, em que o *contrato pedagógico e didático* adota a estratégia da repressão das ilicitudes, que lhes é desferida com efeitos imediatos de vigilância com poder para controlar o trabalho pedagógico e didático. Disso são exemplo os exames nacionais, a vigilância hierárquica *microfísica* (cf. Foucault, 1999: 127, 143, 148) cometida ao diretor de escola e aos órgãos de coordenação e orientação pedagógica, a avaliação de desempenho individual e avaliação externa de escolas. Consequentemente, o *contrato* é reduzido à sua utilidade de *vigilância e sanção normalizadora*, num claro efeito de controlo das práticas pedagógicas e didáticas do tipo eficientista e produtivista.

Neste caso, o *contrato pedagógico e didático* cumpre com a função de substituir as *sociedades disciplinares* pelas *sociedades de vigilância e controlo* (Deleuze, 1992).

Alimenta-se, assim, o caráter controlador, essencialista e produtivo do *contrato*, configurando um processo de *pedagogização* que atua no âmago da periferia (sala de aula), segundo a estratégia do conhecimento íntimo e consequente reagrupamento dos sujeitos, suscitando uma hiperespecialização na monitorização e controlo da sua conduta (Donald, 2000: 81). Na verdade, a ideia de *contrato* associada aos processos pedagógicos e didáticos encerra uma versão mais vigorosa, muitas vezes tácita, de administração e governo do Sistema, combinando as estratégias de heterorregulação com as sedutoras tecnologias da autorregulação – com a importante prerrogativa da autorresponsabilização - operadas a partir da periferia.

Congruentemente, o *contrato* institucionaliza-se como instrumento de reprodução técnico burocrática, de vinco reformista, que incorre numa "pedagogização do administrativo" enquanto "via de eleição para *travestir* de autonomia pedagógica […] resultante dum défice estrutural da autonomia política" (Matos,1999: 20).

Suscita-se a configuração de uma autonomia organizacional do agrupamento inscrita na retórica da *autonomia de gestão pedagógica*, onde imperava a superior influência dos órgãos de gestão sobre o principal órgão de direção e deliberação políticas.

Eis que assim é consolidado o *rosto* do *primado da pedagogia e do didatismo*, especialmente reservado aos professores, derrogando-os como apêndices da máquina administrativa do

Sistema, uma vez inseridos na retórica da autonomia pedagógica, simbolicamente sedimentada pelo efeito da consagração de uma profissionalidade docente instituída no limite mínimo necessário da *pedagogia das competências* de feição individualista. Exemplo disso tem sido o incremento das prerrogativas da individualização na formação, a validação das competências profissionais e consequentes balanços performativos por via de uma avaliação do desempenho individual (cf. Ropé & Tanguy, 1997).

A propósito, no quadro do nosso estudo de caso mais recente (Ramalho, 2012), no dizer de 66,9% dos inquiridos, a consequência mais imediata passa por criar um desalinhamento do próprio Sistema para com o trabalho colaborativo entre pares, observando-se uma tendência para promover o interesse individual pelas tarefas pedagógicas e didáticas.

Assim, vincula-se a noção de *contrato pedagógico e didático* a uma inspiração técnico-burocrática, de feição racionalista e total, que desagrega o sentido geral de competência dos seus contextos sociais e culturais, tal como L. Machado (1998a: 6) explica:

> [...] competência é uma construção social, e como tal não pode ser desligada do contexto histórico e cultural e das relações sociais [...] quando se produz um catálogo de habilidades e capacidades, que hipoteticamente estariam sendo requeridas pela dinâmica dos processos de trabalho, tais poderes aparecem desligados de contextos sociais e culturais e adquirem uma identidade autônoma como se pudessem existir anteriormente aos sujeitos.

Uma das efeitos mais recentes deste efeito de individualização associado à ideia de competência passa por desenvolver uma noção de autonomia, cujas linhas de fronteira são definidas pela mera condição individual em que os atores são colocados, por exemplo, em sede de avaliação do desempenho profissional:

> O reconhecimento e a avaliação das competências, fundamentados em processos de negociação individualizada, contribuem para moldar uma certa concepção de sujeito e de autonomia, voltada para o desenvolvimento da capacidade adaptativa e para enfraquecer a solidariedade informada pelos interesses coletivos como consequência do aumento da competição entre os indivíduos (Machado, 1998b: 84),

denunciando, no âmbito do mesmo estudo (cf. Ramalho, 2012), um mando administrativo que, para 64,7% dos professores inquiridos, procura articular o exercício da autoridade e controlo do Sistema com uma autonomia pedagógica submetida ao controlo e vigilância da avaliação do desempenho docente.

A ideia dos arquitetos do Sistema passa por evitar, a todo custo, transgressões ao *contrato*, ficando claro que o comportamento dos atores decorre de um processo normalizado, por exemplo, por um estatuto da carreira docente, um regime de autonomia e direção e gestão das escolas, perfis gerais e específicos de desempenho, um sistema de avaliação do desempenho docente e discente, um estatuto do aluno do ensino não superior, entre outras orientações centro burocráticas.

Conclusão

Neste ensaio, o *contrato* configura-se como um importante instrumento de vigilância e controlo centralista, ao ser continuamente alimentado pelos artifícios normativos e novas iniciativas que

lhes subjazem, das quais destacamos a centralidade da avaliação do desempenho docente e discente, a avaliação externa das escolas, a que se junta a monitorização da implementação dos planos de melhoria e a observação de aulas por parte da Inspeção-Geral da Educação e Ciência.

A lógica contratualista inerente manifesta-se de forma crescente e cada vez mais explicitamente, sob a forma de orientações e consequentes regulamentações oficiais do trabalho escolar desenvolvido pelos professores, tendo como consequência, também, a normalização das aprendizagens dos alunos, não necessariamente enquanto parte interessada. Pelo contrário, estes surgem como um produto que decorre do (in)sucesso da matriz *implementalista* de um ensino cada vez mais regulado e condicionado por um efeito de *hiperpedagogização*, com um substrato didático de feição performativa, eficientista e produtivista, cuja consequência tende a resultar na *pedagogização* do administrativo e na *didatização total* da escola.

No campo das trajetórias que caracterizam a natureza e a institucionalização do *contrato pedagógico e didático*, a gestão autónoma do campo pedagógico e didático parece continuar a representar um recurso centro administrativo para garantir o controlo sobre a periferia. Assim, o modelo de *autogestão*, na configuração de *contrato*, mais do que emancipar, torna os atores escolares mais responsáveis pela eficiência e eficácia dos processos pedagógicos e didáticos, resultando no efeito perverso da responsabilidade descentralizada.

Referências

Alarcão, I. (2003). *Professores reflexivos em uma escola reflexiva*. São Paulo: Cortez.

Beltrão, T. (2012). Uma análise da transposição didática externa com base no que propõem documentos oficiais para o ensino de gráficos estatísticos. *Revista Paranaense de Educação Matemática*, 1(1), 132-133.

Bernstein, B. (1996). *A Estruturação do Discurso Pedagógico: classe, códigos e controle*. Petrópolis: Vozes.

Brousseau, G. (1990). *Le contrat didactique: le milieu. Recherches en didactique des mathématiques*. Grenoble: La Pensée Sauvage Editions.

Brousseau, G. (1998). *La Théorie des Situations Didactiques.* Grenoble: La Pensée Sauvage Editions.

Chaui, M. (2014). *A ideologia da competência*. São Paulo: Autêntica Editora.

Carvalho, J. & Ferraço, C. (2014). A *Rostidade* da Figura do Professor e do Aluno por entre os Muros da Escola: docência e práticas curriculares. *Currículo sem Fronteiras*, (1)3, 143-159. http://www.curriculosemfronteiras.org/vol14iss3articles/carvalho-ferraco.htm (Acessível em 15 de maio de 2015).

Chevallard, Y. (1991). *La Transposition Didactique: du savoir savant au savoir ensigné*. Grenoble: La Pensée Sauvage.

Chevallard, Y. (1994). Les processus de transposition didactique et leur théorisation. In Gilbert Arsac, et al. (Orgs.), *La Transposition Didactique à l'Épreuve* (pp. 135-180). Grenoble: La Pensée Sauvage.

Contreras, J. (2012). *A autonomia de professores*. São Paulo: Cortez.

Decreto Lei n.º 75/2008, de 22 de abril – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Delleuze, G. (1992). *Conversações.* Rio de Janeiro: Ed. 34.

Donald, J. (2000). Liberdade bem-regulada. In Tomaz Tadeu da Silva (org.), *Pedagogia dos Monstros*: *os prazeres e os perigos da confusão de fronteiras* (pp. 61-87). Belo Horizonte: Autêntica.

Estêvão, C. (1995). O Novo Modelo de Direção e Gestão das Escolas Portuguesas: a mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. *Revista Portuguesa de Educação,* 8 (1), 87- 98.

Felício, M. & Possani, L. (2013). Análise Crítica de Currículo: um olhar sobre a prática pedagógica. *Currículo sem Fronteiras*, 13(1). http://www.curriculosemfronteiras.org/art_v13_n1.htm (Acessível em 15 de maio de 2015).

Foucault, M. (1999): *Vigiar e Punir. Nascimento da prisão.* Petrópolis: Editora Vozes.

Freire, P. (2008). *Pedagogia do Oprimido*. S. Paulo: Paz e Terra.

Goodlad, J. (1979). *Curriculum inquiry: the study of curriculum practice*. New York: McGraw-Hill.

Icle G. & Lulkin, S. (2013). Didática *Buffa*: uma crítica à interpretação numa performance da profanação. *Currículo sem Fronteiras*, 13, (2), 116-128. Obtido de: http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss1articles/icle-lulkin.htm (Acessível em 30 de maio de 2015).

Jonnaert, P. (1996). Dévolution versus contre-dévolution! Un Tandem Incontournable pour le contrat didactique. In Claude Raisky & Michel Caillot, **(**Éds.**),** *Au-delà des didactiques: débats autour de concepts fédérateurs* (pp. 278- 312). Belgium: De Boeck Université.

Joshua, S. (1996). Le concept de contrat didactique et l'approche vygotskiano. In Claude Raisky & Michel Caillot, **(**Éds.**),** *Au-delà des didactiques: débats autour de concepts fédérateurs* (pp. 249-277). Belgium: De Boeck Université.

Lahanier, R. & Reuter, D. (2007). Contrat didactique. In Yves Reuter, (Org.), *Dictionnaire des concepts fondamentaux des didactiques* (pp. 59-64). Bruxelles: De Boeck & Larcier.

Lawn, M. (2001). Os Professores e a fabricação de identidades. *Currículo Sem Fronteiras, 1* (2), 117-130. Obtido de: http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/lawn.pdf (Acessível em 15 de maio de 2015).

Libâneo, J. (2001). Pedagogia e pedagogos: inquietações e buscas. *Educar* (17), 153-176.

Lima, L. (1995a). Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, (8), 57-71.

Lima, L. (1995b). Crítica da Racionalidade Técnico-Burocrática em Educação: Das Articulações e Desarticulações entre Investigação e Acção. In *Ciências da Educação: Investigação e Acção: actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação I*, Braga, 1995 (25-37).

Machado, L. (1998a). *Competências e aprendizagem*. Belo Horizonte: Texto.

Machado, L. (1998b). O "modelo de competências" e a regulamentação da base curricular nacional e de organização do ensino médio. *Revista Trabalho e Educação*, (4), 9-28.

Matos, M. (1999). O primado do pedagógico. *Página da Educação* 76(8), 20. http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=76&doc=7571&mid=2 (Acessível em 12 de junho de 2015).

Menezes, A. (2006). *Contrato didático e transposição didática: inter-relações entre os fenômenos didáticos na iniciação à álgebra na 6ª série do Ensino Fundamental*. Doutoramento em Educação, UFPE.

Oliveira, I. (2014). Currículo e Processos de Aprendizagemensino: políticaspráticas educacionais cotidianas. *Currículo sem Fronteiras*, 13(3). http://www.curriculosemfronteiras.org/art_v13_n3.htm (Acessível em 26 de junho de 2015).

Pais, L. (2001). *Didática da Matemática: uma análise da influência francesa*. Belo Horizonte: Autêntica.

Pais, L. (2008). Transposição didática. In Sílvia Machado et al. (orgs.). *Educação matemática: uma (nova) introdução* (pp. 11- 48). S. Paulo: EDUC.

Perrenoud, P. (2000). *10 Novas Competências para Ensinar.* Porto Alegre: Artmed.

Ramalho, H. (2012). *Escola, Professores e Avaliação: narrativas e racionalidades da avaliação do desempenho docente na escola básica portuguesa*. Doutoramento em Ciências da Educação, na área de especialização em organização e administração escolar, Universidade do Minho.

Ramos, M. (2001). *Pedagogia das Competências: autonomia e adaptação*. São Paulo: Cortez.

Ropé, F. & Tanguy, L. (1997). Conclusão geral. In F. Ropé & L. Tanguy (orgs.), *Saberes e competência: o uso de tais noções na escola e na empresa* (pp.132-143). Campinas: Papirus.

Sarrazy, B. (1995). Le contrat didactique. *Revue Française de Pédagogie*, (112), 85-118.

Silva, B. (2008). Contrato Didático. In Sílvia Machado et al. (orgs.), *Educação matemática: uma (nova) introdução* (pp. 49-76). S. Paulo: EDUC.

A floresta como espaço de aprendizagem: Um complemento à oferta educativa para a infância

Isabel Duque
Centro de Apoio Social de Pais e Amigos da Escola (CASPAE)
isabelescolasantarita@hotmail.com

Luana Pinho
Centro de Apoio Social de Pais e Amigos da Escola (CASPAE)
luena_pinho@hotmail.com

Emília Bigotte
Instituto Politécnico de Coimbra, Instituto Superior de Engenharia , Centro de Apoio Social de Pais e Amigos da Escola (CASPAE)
ebigotte@isec.pt

Aida Ferreira Figueiredo
Universidade de Aveiro, DE; Centro de Investigação Didática e Tecnologia na Formação de Formadores (CIDTFF)
afigueiredo@ua.pt

Marlene Miguéis
Universidade de Aveiro, DE; Centro de Investigação Didática e Tecnologia na Formação de Formadores (CIDTFF)
mmigueis@ua.pt

Vera Vale
Instituto Politécnico de Coimbra, Escola Superior de Educação; Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra (CEIS 20)
vvale@esec.pt

Ana Coelho
Instituto Politécnico de Coimbra, Escola Superior de Educação; Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra (CEIS 20)
ana@esec.pt

Resumo - Muito embora, ao nível nacional, haja uma escassez de estudos que nos permitam compreender quanto tempo as crianças passam em contacto com o exterior, analisando a atual oferta educativa e os hábitos familiares, percebemos que as crianças portuguesas passam a maior parte do seu dia em locais fechados.

As pesquisas demonstram que o contacto com a natureza pode contrariar os efeitos negativos dos atuais estilos de vida. Usufruindo desse contacto, através de experiências positivas, as crianças têm acesso a uma vida saudável. As investigações apresentam evidências de que a exposição a ambientes naturais pode atenuar o défice de atenção das crianças, promover o desenvolvimento de habilidades motoras, da concentração, da criatividade e da capacidade para resolver problemas e promover melhores tomadas de decisão ambientais (Erickson & Ernst, 2011; Faber & Kuo, 2009; Fjørtoft, 2001; White & Stoecklin, 2008). Para além dos benefícios na saúde, no desenvolvimento social, emocional e na consciência ambiental, há benefícios cognitivos associados a uma oferta educativa de cariz ambiental que promova o contacto direto e regular das crianças com a natureza (Godbay, 2009; Wells, 2000).

Pretendemos com esta comunicação apresentar um programa que visa complementar a atual

oferta educativa para crianças entre os 3 e os 5 anos. Trata-se de um projeto piloto cujo público-alvo são crianças que frequentam a Educação Pré-Escolar e que pretende implementar, desenvolver e avaliar um programa educativo, que articula a educação pré-escolar, a educação ambiental e a educação para a saúde, em regime *outdoor*.

Palavras-chave: Educação Pré-Escolar, serviço educativo *outdoor*, saúde e ambiente

Educação *outdoor*: Um desafio ou uma necessidade?

"Trazendo uma borboleta, volta Alfredo para casa" diz o poema de Olavo Bilac, de 1949, que retrata uma situação comum à época. Todos nós um dia levámos para casa plantas, pedras ou mesmo animais descobertos na rua enquanto brincávamos com os nossos amigos. Hoje, no entanto, as crianças brincam cada vez menos no exterior. A atividade no exterior, outrora comum e repleta de oportunidades de aprendizagem e de exploração, e em particular o encontro com a natureza, têm vindo a ser substituídos pelas atividades estruturadas por adultos, entre quatro paredes. De facto, as mudanças sociais, os hábitos e os ritmos e rotinas transferiram as crianças do exterior para o interior, do "estímulo ocasional" para "a homogenia do estímulo organizado" (Neto, 2001, p.1), com inevitáveis implicações para o seu desenvolvimento.

O sedentarismo e a inatividade física que caracterizam, cada vez mais, a vida em sociedade têm contribuído, por exemplo, para o aumento do número de casos de obesidade infantil em Portugal. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, o nosso país apresenta-se como o segundo da Europa com mais casos de crianças de 11 anos com excesso de peso (World Health Organization, 2009). Se pensarmos que a obesidade está relacionada com outros prejuízos para o desenvolvimento da criança, como os apresentados na Tabela 1 (Ludwig, 2007), compreendemos que é necessário agir no sentido de repensar o modo como devemos desenhar a oferta educativa em Portugal.

Psicossocial	Baixa autoestima Ansiedade Depressão Isolamento social
Endócrino	Diabetes de tipo 2 Puberdade precoce
Cardiovascular	Hipertensão Inflamação crônica
Pulmonar	Apneia do sono Asma Intolerância ao exercício
Gastrointestinal	Prisão de ventre
Musculosquelético	Fraturas Dor nas costas

Figura 1: Obesidade infantil e consequências associadas (adaptado de Ludwig, 2007, p. 2326)

De acordo com vários autores (Almon, Carlsson-Paige & McLaughlin, 2015; Miller & Almon, 2009;

Weikart et al., 1970, entre outros), é preciso começar por compreender que o excesso de abordagens estruturadas e de cariz académico, especialmente em contexto pré-escolar, compromete o desenvolvimento de competências essenciais à criança, prejudicando o seu desenvolvimento. As ofertas educativas para a infância, que contrariam os formatos *escolarizantes* e a sobrevalorização dos desempenhos de índole académica, começam a interessar educadores e investigadores, que têm vindo igualmente a questionar a atual primazia atribuída aos espaços considerados seguros, e a consequente perda do contacto das crianças com o exterior. Este movimento, apoiado em estudos realizados em áreas distintas como a saúde, a educação e o ambiente, apontam para a educação em ambiente *outdoor* enquanto estratégia eficaz para o desenvolvimento de competências socio emocionais, cognitivas e motoras, de maior consciência ambiental e de alteração de padrões de comportamento sedentário com benefícios ao nível da saúde e do bem-estar (Almon, 2009, Bohling, Saarela & Miller, 2012, Fjørtoft & Sageie, 2000, Miller, 2007, Randy & Stoecklin, 2008, Ruebush, 2009, Taylor, Kuo & Sullivan, 2001, entre outros). É neste sentido que, com base no exemplo escandinavo de educação na natureza e nas evidências dos benefícios dos programas nele inspirados, se pretende implementar um Programa que permita às crianças usufruir de experiências consistentes de contacto com a natureza.

Forest Kindergarten: Educação *outdoor* em crescente expansão

O modelo *Forest Kindergarten*, que reconhece os benefícios da interação com o espaço exterior, encontra na natureza o ambiente propício ao desenvolvimento dos seus programas educativos para crianças dos 0 aos 5 anos, desde o século XIX (Ejbye-Ernst & Stokholm, 2014). Baseando a sua ação no princípio da vida ao ar livre, esta abordagem, com origem na Escandinávia, nos anos 50, evoluiu sob a influência dos ideais de Frëobel e Montessori. Muitas instituições do Norte da Europa desenvolvem programas de aprendizagem baseados nos interesses das crianças, oferecendo-lhes a oportunidade de explorar a natureza ao seu próprio ritmo. É a primazia dada ao brincar livre na natureza e aos seus potenciais benefícios que tem mobilizado um largo número de investigadores a realizar estudos sobre as potencialidades desta abordagem educativa.

As pesquisas têm demostrado que o contacto das crianças com a natureza pode contrariar os efeitos negativos dos atuais estilos de vida (Figueiredo, 2015). De facto, vários estudos (Bird, 2004; Godbay, 2009) têm apontado as atividades regulares na natureza como fonte de promoção do desenvolvimento do sistema imunitário e do fortalecimento do sistema músculo-esquelético, sendo essas atividades apontadas como benéficas, também, em aspetos relacionados com o controlo de peso e, consequentemente, na prevenção da obesidade e sua comorbilidade. Os estudos mostram ainda que a aptidão motora das crianças, incluindo a coordenação e o equilíbrio, pode ser potenciada por experiências pessoais positivas regulares com o mundo natural (Grahn, Martensson, Lindblad, Nilsson & Ekman, 1997). Num estudo realizado em instituições com ofertas educativas *indoor* e *outdoor* verificou-se que as competências motoras das crianças que frequentavam *Forest School* superaram as das crianças que usavam parques infantis estruturados em vários testes de competências motoras (Fjørtoft, 2001).

Existem também evidências que relacionam as atividades regulares das crianças no exterior com a possível redução dos sintomas da PHDA, distúrbio neurocomportamental caracterizado pela

desatenção generalizada e/ou hiperatividade-impulsividade. Vários estudos têm demonstrado que as crianças com PHDA que participam em programas regulares na natureza melhoram o seu comportamento, reduzem os sintomas, e mesmo a toma de medicação, e apresentam menos problemas de atenção (Faber, Kuo & Sullivan, 2001; Faber & Kuo, 2009; Kuo & Faber, 2004; Lindermann-Matthies, 2006). A atividade física regular na natureza promove ainda a redução dos níveis de *stress* e o aumento da qualidade do sono, do sentido de humor e da sensação de bem-estar. Trata-se de uma atividade considerada importante para o desenvolvimento emocional, já que exerce, também, um importante papel na prevenção de depressões (Godbay, 2009; Kellert, 2002; Korpela, 1992; Wells & Evans, 2003). Valorizar o brincar livre na natureza como importante para a criança parece ser uma estratégia eficaz para a ajudar a tornar-se ativa e saudável, já que a exploração livre da natureza produz benefícios, a curto e longo prazo, ao nível da saúde e do bem-estar (Figueiredo 2015).

Em resumo, as experiências de contacto regular de bebés e crianças com a natureza e a sua livre, ativa e positiva exploração, promovem uma vida saudável (American Academy of Pediatrics, 2006). No entanto, os benefícios dos programas educativos *outdoor* vão mais além. As pesquisas mostram que o contacto regular das crianças com a natureza, nomeadamente por meio da implementação de programas educativos *outdoor* desde a creche, é a melhor fonte de esperança para a preservação ambiental (White & Stoecklin, 2008). As brincadeiras informais, a exploração e a descoberta em ambientes naturais são frequentemente descritos como a melhor forma de envolver e inspirar as crianças e cultivar um sentimento de admiração pelo mundo natural (White & Stoecklin, 2008). Brincar na natureza é uma atividade essencial para o desenvolvimento de indivíduos que se preocupam com o ambiente. O contacto direto e regular e as brincadeiras com e na natureza permitem que as crianças tenham experiências positivas, que as sensibilizam sobre os problemas ambientais, o que condiciona o seu comportamento ambiental ao longo da vida (Ewert, Place & Sibthorp, 2005). Uma década de estudos permitiu compreender que os aspetos que mais influenciam e condicionam a demonstração de preocupação com o ambiente na vida adulta estão relacionados com o tempo passado na natureza e com o entusiasmo partilhado pela família e educadores/professores das crianças (Erickson & Ernst, 2011; Kirkby, 1989). As primeiras explorações do ambiente estão na base da compreensão das ciências naturais, o que promove uma melhor aquisição de conhecimentos relacionados com a biodiversidade e com a tomada de decisões ambientais (Chawla, 1999; Staempfli, 2008; Wells & Lekies, 2006). As experiências formativas mais significativas neste âmbito, de acordo com o estudo realizado por Chawla e Cushing (2007), são as brincadeiras livres, as caminhadas, os acampamentos e a recolha de frutos silvestres.

Brincar na natureza na primeira infância é vital para a educação e desenvolvimento do indivíduo. Esta atividade é, na realidade, aquela que as crianças parecem mais gostar de realizar e é nela que os profissionais de educação dos *Forest Kindergarten* baseiam a sua ação. É através do brincar que as crianças desenvolvem, por exemplo, o respeito pelas regras, a expressão do imaginário, a apropriação do conhecimento e a cooperação (Ejbye-Ernst & Stokholm, 2014; Moyles, 1994; Olson, 1994; Riccetti, 2001; Samuelsson & Carlsson, 2008; Spodek & Saracho,

1998). Durante as suas brincadeiras as crianças têm a oportunidade de se desafiar, de descobrir problemas e procurar soluções, desenvolvendo a atenção e a memória, a linguagem, a imaginação, a criatividade e a personalidade, adquirindo hábitos saudáveis e sustentáveis que contribuem para o aumento da responsabilidade social e de preservação ambiental na vida adulta (Bruner, 1977; Caluijo, 1998, Fjørtoft & Sageie, 2000; Santer, Griffiths & Goodall, 2007). É por esse motivo que os programas educativos *outdoor*, desenvolvidos em países como a Suécia, a Dinamarca e a Noruega, oferecem tempo às crianças para brincar em florestas (Erickson & Ernst, 2011).

Para além dos benefícios apontados, há também benefícios nos domínios cognitivo, social e afetivo associados ao contacto direto e regular das crianças com a natureza, havendo indicação de que os programas *outdoor* são mais eficazes, quando comparados aos programas *indoor* (Dillon et al., 2006; Muñoz, 2009; Moss, 2012; Wells, 2000). A aprendizagem ao ar livre, através da experiência direta, permite às crianças desenvolver a concentração, a autodisciplina, o raciocínio e a capacidade de observação; competências de leitura, de escrita, de matemática e de ciências naturais e competências sociais (Moss, 2012; Wells, 2000). As investigações revelam ainda que as crianças que participam em programas educativos *outdoor*, tornam-se mais tranquilas e confiantes, evidenciando um melhor desenvolvimento de competências ao nível da comunicação, incluindo competências de escuta dos outros (Natural England Commission, 2012). De acordo com vários estudos, as crianças que brincam livremente na natureza com regularidade tendem a ser mais criativas, mais capazes de se concentrar e resolver problemas, têm uma maior probabilidade de melhor desenvolver diferentes formas de brincar, mais criativas e complexas, podendo demostrar maior desenvolvimento de relações de cooperação entre pares (Ejbey-Ernst & Stokholm, 2014; Feber, Willey, Kuo & Sullivan, 1998; Grahn, Martensson, Lindblad, Nilsson & Ekman, 1997; Moss, 2012; Webster, 2011).

Os *Forest Kindergarten* desenvolvem a sua ação aliando os benefícios do brincar livre e da exploração da natureza. De um modo geral, as crianças passam a maior parte do seu dia num espaço natural, brincando livremente com o que a natureza lhes oferece. É através dessas brincadeiras que as crianças aprendem e se desenvolvem, em harmonia com a fauna e a flora locais. Estes programas educativos *outdoor*, complementam os programas educativos das instituições de educação pré-escolar. Durante, pelo menos, duas horas por dia, as crianças que participam dos programas oferecidos pelos *Forest Kindergarten* usufruem de um serviço que as coloca em contacto direto com a natureza, com liberdade para explorarem as mudanças que ali ocorrem. Este serviço educativo é, para muitos pais, aquele que faz mais sentido, já que vai ao encontro da filosofia existente nestes países - *Friluftsliv* (Borge, Nordhagen & Lie, 2003), que corresponde ao sentimento de prazer e alegria de estar no exterior em contacto com a natureza e que influencia a perceção dos espaços exteriores nestes países nórdicos (Dahle 2007, citado por Figueiredo, 2015). É o sentimento proporcionado pela experiência harmoniosa e significativa com o ambiente natural.

No entanto, em Portugal, a oferta educativa *outdoor* é ainda escassa. Para muitas crianças o dia é passado dentro das suas casas, nas instituições educativas e em ambientes comunitários, que

eliminam da sua vida o ar livre e os benefícios da natureza e do ambiente. As evidências não deixam dúvidas: devemos *abrir as portas* e proporcionar às crianças oportunidades de se ligarem de forma plena à natureza, permitindo-lhes usufruir, com qualidade, do que o ambiente tem para lhes oferecer (Nature Action Collaborative for Children, 2008).

A floresta como espaço de aprendizagem: um projeto em construção

Nas sociedades urbanizadas modernas na Europa, o direito e as oportunidades das crianças para brincarem e aprenderem mediante oportunidades de exploração e de resolução de problemas, tendem a ser constrangidos. Esta parece ser uma consequência dos estilos de vida contemporâneos, que incluem o predomínio da proteção e a exclusão do risco, culminando na separação da natureza.

Partindo da consciência da importância de atuar em contexto nacional, e com base no crescente número de evidências em torno dos benefícios dos programas educativos em *outdoor*, pretende-se desenvolver um Projeto, que, complementando a atual oferta educativa, atue no sentido de inverter a situação de sedentarismo das crianças, permitindo-lhes usufruir de experiências consistentes de contacto com a natureza. Através do desenho, implementação, desenvolvimento e avaliação de um Programa Educativo em regime *outdoor*, o principal propósito é oferecer à criança oportunidades consistentes de exploração e iniciativa em ambiente natural, que contrariem, entre outras, três características que tendem, no momento atual, a marcar os contextos educativos e familiares em que as crianças crescem e se desenvolvem: a inatividade, a escassez de oportunidades de exploração de espaços exteriores (em particular, naturais) e o excesso de atividades/ambientes de cariz académico e dominados pelas iniciativas dos adultos.

Inspirado nos princípios orientadores da *Forest School* e do desenvolvimento da criança pelo contacto com a natureza, o Projeto valoriza os benefícios da oferta educativa em regime *outdoor*, e tem como objetivos gerais: promover atividades frequentes, baseadas em métodos de aprendizagem ativa, num ambiente natural arborizado, que permita potenciar a relação de respeito entre a criança e o mundo natural; motivar para o desenvolvimento da resiliência, criatividade, autonomia e confiança. Através de uma abordagem profissional que respeita a necessidade de cooperar com famílias e comunidade em prol do desenvolvimento integral da criança, pretende-se, ainda, promover o desenvolvimento de crianças saudáveis, curiosas, solidárias, autónomas, capazes de vencer desafios. Através de um posicionamento profissional reflexivo, o projeto educativo inclui a planificação da intencionalidade educativa do adulto em interligação com a intencionalidade da criança. Este posicionamento implica uma observação sistemática, a análise e a discussão das práticas educativas realizadas pelo educador e com os seus pares

Com uma vertente formativa e investigativa, este Projeto visa ainda a oferta de ações de formação a profissionais e futuros profissionais da educação, serviço de consultoria na (re)estruturação de espaços *outdoor* e a criação de espaço para a investigação em diferentes domínios, no âmbito dos possíveis benefícios da promoção de tempos educativos em *outdoor*.

A opção por um Projeto com estas características representa uma estratégia inovadora no contexto nacional, com possibilidade de obter resultados positivos, não apenas diretamente centrados nas crianças participantes no Programa, mas também nas comunidades educativas a

que pertencem e nas suas famílias. Estima-se que o desenvolvimento do Projeto permita obter alterações de comportamentos e impactos positivos e sistémicos envolvendo os domínios abrangidos (educação, saúde, ambiente), tanto ao nível das conceções culturais dominantes relativas à definição de ambientes e estilos de vida saudáveis, como às próprias políticas educativas destinadas à infância. Para além das ações relativas à vertente educativa, o Projeto envolve a dinamização de atividades de pesquisa centradas no estudo do uso do Programa e na demonstração dos seus resultados e de atividades de formação que constituem uma estratégia que visa diretamente um efeito multiplicador, divulgando e expandindo o uso do Programa, mas também apoiando educadores e professores na reconceptualização das suas práticas.

À equipa técnica, científica e pedagógica do Projeto cabe o papel de mediar e incentivar práticas educativas que apoiem e estimulem as crianças nas suas descobertas, que encaram o brincar como oportunidade de exploração, considerando que o tempo, o espaço e o apoio são fatores presentes e indispensáveis para que as crianças possam aprofundar as suas aprendizagens brincando. Cabe a todos aqueles que, de algum modo, participem neste Projeto divulgar os resultados obtidos, acelerando o efeito multiplicador, por uma mudança do atual paradigma *indoor* no qual as crianças estão incluídas.

Ver uma criança cheirar uma flor ou encontrar uma borboleta, permite-nos compreender o valor da vida na natureza, da importância de correr, de brincar e de explorar livremente em espaços verdes. É num contexto ao ar livre que se promove uma relação positiva com a natureza e que são oferecidos momentos de exploração e de aprendizagem, de fantasia e aventura, de desafios que possibilitem novas descobertas, através de mapas e pistas, da conceção de lugares especiais para as crianças, entre muitas outras possibilidades. Este Projeto pretende que as crianças se comprometam consigo e com os outros pela preservação do ambiente, por uma melhor qualidade de vida e pelo seu próprio desenvolvimento.

Referências

Almon, J. (2009). The fear of play. *Exchange*, March/April, 42-44.

Almon, J., Carlsson-Paige, N. & McLaughlin, G. (2015). *Reading instruction in Kindergarten: Litle to gain and much to lose*. College Park, MD: Alliance for Childhood. http://www.allianceforchildhood.org/sites/allianceforchildhood.org/files/file/Reading_Instruction_in_Kindergarten.pdf. (Acessível em 2 de julho de 2015)

American Academy of Pediatrics (2006). Active healthy living: Prevention of childhood obesity through increased physical activity. *Pediatrics Official Journal of the American Academy of Pediatrics, 117(5)*, 1834-1842.

Bilac, O. (1949). *Poesias infantis*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves.

Bird, W. (2004). *Natural Fit: Can green space and biodiversity increase levels of physical activity?*. London: Royal Colleges of Physicians of the United Kingdom.

Bohling, V., Saarela, C. & Miller, D. (2012). *Supporting parent engagement in children's learning outdoors: A single case study*. Lincoln: Dimensions Educational Research Foundation.

Borge, A., Nordhagen, R., & Lie, K. (2003). Children in the environment: Forest day-care centers - Modern day-care with historical antecedent. *History of the family, 8*(4), 605-618.

Bruner, J. S. (1977). *O processo da educação*. Lisboa: Edições 70.

Caluijo, M. (1992). El niño de 0-6 años: crecimiento, desarrollo, relación con el medio. In B. Moll (Ed), *La escuela infantil de 0 a 6 años* (pp. 54- 76). Salamanca: ANAYA.

Chawla, L. (1999). Life paths into effective environmental action. Journal of Environmental Education, 31(1), 15-26.

Chawla, L., & Cushing, D. (2007). Education for strategic environmental behaviour. *Environmental Education Research*, *13*(4), 437-452.

Dillon, J., Rickinson, M., Teamey, K., Morris, M., Choi, M. Y., Sanders, D. & Benefield, P. (2006). The value of outdoor learning: evidence from research in the UK and elsewhere. *School Science Review*, 87(320), 107-112.

Ejbey-Ernst, N. & Stokholm, D. (2014). Pedagogical work outsider the Kindergarten: Outdoor play and learning. In E. Hygum & Pedersen, P. M. (Ed.), *Early childhood education: Values and practices in Denmark* (pp. 77-89). Århus: Systeme.

Erickson, D. & Ernst, J. (2011). The real benefits of nature play every day. *NACC Newsletter*, july/august, 97-100.

Ewert, A., Place, G., & Sibthorp, J. (2005). Early-life outdoor experiences and na individual's environmental attitudes. *Leisure Sciences,* 27, 225-239.

Faber, T. A., Willey, A., Kuo, F. & Sullivan, W.(1998). Growing up in the inner city: Green spaces as places to grow. *Environment Behaviour*, 30(1), 3-27.

Faber T. A., Kuo F. E., Sullivan W.C. (2001). Coping with ADD The surprising connection to green play settings. *Environment Behaviour*. 33, 54-77.

Faber T. A. & Kuo F. E. (2009). Children with attention deficits concentrate better after walk in the park. *Journal os Attention Disorders*. 12(4).

Figueiredo, A. F. (2015). Interação criança-espaço exterior em Jardim-de-Infância. *Tese de Doutoramento em Psicologia, Universidade de Aveiro*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Fjørtoft, I. & J. Sageie (2000). The natural environment as a playground for children: Landscape description and analysis of a natural landscape. *Landscape and Urban Planning, 48(1/2)*, 83-97.

Fjørtoft, I. (2001). The natural environment as a playground for children: The impact of outdoor play activities in pre-primary school children. *Early Childhood Education Journal*, *29*(*2)*, 111-117.

Godbay, G. (2009). Outdoor recreation, health, and wellness: *Understanding and enhancing the relationship. Resources for the Future*. http://www.rff.org/documents/RFF-DP-09-21.pdf. (Acessível em 13 de fevereiro de 2015).

Grahn, P. Mårtensson, F., Lindblad, B., Nilsson, P. & Ekman, A. (1997). Ute på dagis. *Stad and Land*, 145.

Kellert S. R. (2002) Experiencing nature: affective, cognitive, and evaluative development in children. In P. H. Kahn & S. R. Kellert (Ed.), *Children and Nature: Psychological, socio-cultural and Evolutionary Investigations* (pp. 117-151). Cambridge: Mass MIT press.

Kirkby, M. (1989). Nature as refuge in children's environments. *Children's Environments Quarterly*, 6(1), 7-12.

Korpela, K. (1992). Adolescents' favourite places and environmental self-regulation. *Journal of Environmental Psychology*, 12, 249-258.

Kuo, F. & Faber, T. A. (2004). A potential natural treatment for Attention-Deficit/Hyperactivity Disorder: Evidence from a national study. American Journal of Public Health, 94(9), 1580-1586.

Lindermann-Matthies, P. (2006). Investigating nature on the way to school: Responses to an educational programme by teachers and their pupils. *International Journal of Science Education*, 28(8), 895-918.

Ludwig, D. (2007). Childhood obesity: The shape of things to come. *The New England Journal of Medicine* , *357*, 2325-2327.

Miller, D.L. (2007). The seeds of learning: Young children develop important skills through their gardening experiences at a Midwestern early education program. *Applied Environmental Education and Communication*, 6(2), 49-66.

Miller, E. & Almon, J. (2009). *Crisis in the Kindergarten: Why Children Need to Play in School.* College Park, MD: Alliance for Childhood. http://www.allianceforchildhood.org/publications. (Acessível em 2 de julho de 2015).

Moyles, J. (1994). *A excelência do brincar*. Porto Alegre: Artmed.

Moss, S. (2012). *Natural Childhood*. UK: The National Trust.

Muños, S. (2009). *Children in the Outdoors*. UK: Sustainable Development Research Centre.

Natural England Commission (2012). *Learning in the Natural Environment: Review of social and economic benefits and barriers*. UK: Natural England Commission.

Nature Action Collaborative for Children (NACC) (2008). Re-connecting the world's children to nature. In *Working Forum on Nature Education: New Tools for Connecting the World's Children with Nature*, an international event held at Arbor Day Farm, Nebraska City, Nebraska, USA. http://www.worldforumfoundation.org/wf/nacc/call_to_action.pdf. (Acessível em 13 de fevereiro de 2015)

Neto, C. (2001). A criança e o jogo: perspetivas de investigação. In B. Pereira, A. Pinto (Coord.). *A Escola e a Criança em Risco - Intervir para Prevenir* (pp. 31-51). Porto: Edições ASA.

Olson, G. (1994). Preparing early childhood educators for constructivism. In Goffin, S. G. & Day, A. E., *New perspectives in early childhood teacher education: Bringging practitioners into the debate* (pp.37-47). New York: Teachers College Press.

Randy, R. & Stoecklin, V. (2008). Nurturing children's biophilia: developmentally appropriate environmental education for young children. *White Hutchinson Leisure & Learning Group*, 1-8. http://www.live-learn.org/resources/teachers/A_Sense_of_Place_Conference/Biophilia.pdf. (Acessível em 14 de fevereiro de 2015).

Riccetti, V. (2001). Jogos em grupo para educação infantil. *Educação Matemática em Revista*, 8 (11), 18-25.

Ruebush, M. (2009). *Why dirt is good*. New York: Kaplan.

Samuelsson, I. & Carlsson, M. (2008) The playing learning child: Towards a pedagogy of early

childhood. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 52(6), 623–641.Staempfli, M. B. (2008). Reintroducing adventure into children‘s outdoor play environments. *Environment and Behavior, 4*(2), 1-6.

Santer, J., Griffiths, C. & Goodall, D. (2007). *Free play in early childhood: A literature review.* National Children's Bureau. London. http://www.playengland.org.uk/media/120426/free-play-in-early-childhood.pdf. (Acessível em 14 de agosto de 2013).

Spodek, B. & Saracho, O. (1998). A historical overview of theories of play. In B. Spodek, & O. Saracho, (Ed.), *Multiple Perspectives on Play in Early Childhood Education* (pp. 1-10). New York: State University of New York.

Taylor, A., Kuo, F. & Sullivan, W. (2001). Coping with ADD: The surprising connection to green play settings. *Environment and Behavior*, 33 (1), 54-77.

Webster, K. (2011). Potential benefits from interacting with nature: a look at outdoor education for children. Thesis for *Bachelor Science Degree,* Faculty of the Psychology and Child Development Department. San Luis Obispo: California Polytechnic State University.

Weikart, D. Rogers, L., Adcock, C., High/Scope Educational Research Foundation & McClelland, D. (1970). *The cognitively oriented curriculum: A framework for preschool teachers*. Urbana, LI: University of Illinois.

Wells, N. (2000). At home with nature: Effects of greenness on children cognitive function. *Environment and Behaviour*, 35(3), 311-330.

Wells, N. & Evans, G. (2003). Nearby nature: A buffer of life stress among rural children. *Environment and Behaviour*, 36(6), 775-795.

Wells, N. & Lekiers, K. (2006). Nature and the life course. Children, Youth and Environments, 16 (1).

White, R., Stoecklin, V. (2008). Nurturing children's biophilia: developmentally appropriate environmental education for young children. *White Hutchinson Leisure & Learning Group*. www.live-learn.org/resources/teachers/A_Sense_of_Place_Conference/Biophilia.pdf. (Acessível em 15 de fevereiro de 2015).

Whitebread, D. (2012). *The importance of play: A reporto on the value of children's play with a series of policy recomendations*. Brussels: Toy Industries of Europe.

World Health Organization (2009). *Methodology and summary: Country profiles on nutrition, physical activity and obesity in the 53 WHO European Region Member States*. Copenhagen: WHO.

Gestão Democrática na Escola Estatal: Eleições, Práticas e Processos

Ivanilso Santos da Silva
Universidade Federal de Pernambuco/UFPE
ivanilsosantos@yahoo.com.br

Resumo - Neste artigo apresentamos uma discussão sobre concepções e perspectivas relacionadas a gestão democrática da escola a partir de três dimensões ou eixos de estudos acadêmicos, a saber: *eleições para gestores, práticas participativas e processos institucionalizantes x instituintes,* por figurarem com maior expressividade nos documentos por nós analisados. O fio condutor deste trabalho é a busca por compreender como tem sido abordada a temática da gestão democrática escolar na produção acadêmica, tendo como fonte de pesquisa a produção da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd, no período de 2000 a 2011. A metodologia utilizada, de caráter qualitativo e base documental (BARDIN, 2000), consiste em analisar as produções que foram apresentadas em onze reuniões anuais da ANPEd, a partir do Grupo de Trabalho 05, ou *GT-05 - Estado e Política Educacional*. No levantamento de dados, selecionamos os trabalhos que tratavam, especificamente, de gestão democrática no contexto escolar. As produções foram organizadas em um quadro comparativo com o intuito de favorecer a categorização dos dados, decompondo-os e relacionando o resultado da decomposição entre si (WOLCOTT *apud* MINAYO, 2008), fundamentando as interpretações decorrentes deste processo, o que culminou na definição dos eixos temáticos aqui apresentados. Seja pela expressão quantitativa, seja pela aparição melhor distribuída no período analisado, eleições, práticas participativas e processos intitucionalizantes e instituites, se apresentaram enquanto tendências, revelando, em dada medida, campos da produção acadêmica consolidado, em consolidação e emergindo, respectivamente.

Palavras-chave: Escola, Gestão Democrática, Produção Acadêmica.

Introdução

O presente artigo, é um recorte sobre três dimensões do processo de gestão democrática da escola, identificado por nós em trabalho anterior. Resulta de nossa pesquisa de conclusão do curso de pós-graduação *lato senso*. Na ocasião investigamos as *Perspectivas e Concepções de Gestão Democrática da Escola*[1], uma pesquisa bibliográfica na qual apresentávamos um levantamento sobre como o objeto *Gestão democrática da Escola*, vinha sendo abordado, entre os anos 2000 e 2011.

A partir daí, elegemos os três eixos mais significativos para serem desdobrados neste artigo, denominados: *1. Eleições para Gestores, 2. Práticas Participativas, 3. Processos*

[1] Silva, I. S. da. (2012). *Concepções e perspectivas em gestão democrática da escola nos últimos onze anos: uma análise a partir da produção da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd*. Especialização em Gestão Educacional em Espaços Escolares e Não-Escolares. Faculdade Frassinette do Recife - FAFIRE

Institucionalizantes X Instituintes. A escolha se justifica pela recorrência do aparecimento destas temáticas, dentro dos dados por nós levantados, na discussão da gestão democrática da escola.

Assim, primeiramente, apresentaremos um pouco do percurso metodológico utilizado por nós; para, em seguida, realizarmos uma breve leitura sobre gestão democrática na escola estatal, no contexto brasileiro, a partir das contribuições de Fortuna (1998), Aguiar (2009), Santiago (2009), Paro (2000) e Botler (2008). Por fim, apresentaremos as três dimensões anteriormente mencionadas, em tópicos específicos, destacando os principais elementos decorrentes de nossa análise.

Pinceladas metodológicas

Os objetivos deste trabalho relacionam-se com a busca por compreender a abordagem realizada sobre gestão democrática escolar na produção acadêmica entre os anos 2000 e 2011. O levantamento documental para a pesquisa foi realizado através do website da Associação Nacional de Pesquisa ANPEd, onde estão disponibilizados os materiais publicados da 23ª à 34ª reunião (2000 a 2011) e utilizados aqui.

Nesta etapa consideramos, no primeiro momento, a presença das palavras-chave *escola*, *escolar*, *gestão*, *democracia* ou *democrática*, isoladas ou relacionadas entre si, no título das publicações. Tal procedimento nos permitiu identificar 28 trabalhos.

Os passos seguintes consistiram em, primeiramente, localizar a expressão *Gestão Democrática* no corpo do texto daquelas publicações que não traziam expressas, em seu título, a referência ao termo em questão, buscando identificar a expressividade da referida categoria no todo do texto; por fim, procedemos à leitura do material.

Passadas estas etapas, selecionamos 21 trabalhos que traziam Gestão Democrática na/da Escola como categoria central e explícita, para constituírem-se objeto de nossa análise.

Considerando nossa fonte, o caráter bibliográfico da pesquisa, mas sobretudo nossos objetivos, optamos pela análise de conteúdo como sustentáculo metodológico de nossa produção, por se tratar de um

> conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (...) conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (...) destas mensagens (Bardin, 2000: 42).

A descrição destes conteúdos contou com indicadores e categorias que deram base para os procedimentos de sua análise, possibilitando-nos chegar à formulação dos conhecimentos oriundos da relação do pesquisador com o objeto de análise.

Nosso estudo buscou analisar conteúdos da comunicação *escrita* de um "*Grupo Estrito"* presente em trabalhos acadêmicos. E seguiram os seguintes passos, próprios desta metodologia: categorização, inferência, descrição e interpretação dos conteúdos (Minayo, 2008).

O processo de categorização deu-se em decorrência da análise dos dados, decompondo-os em um quadro de codificação e relacionando o resultado da decomposição entre si (Wolcott, *apud* Minayo, 2008), fundamentando as interpretações decorrentes deste processo.

A etapa de decomposição dos dados compreende parte do processo de codificação do material e abarca "o recorte"; a "escolha das unidades de registros", em nosso caso, que seriam as unidades de "significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base, visando a categorização" (Bardin, 2010:104). Assim, considerando as unidades *Titulo, Objetivo e Metodologia* buscamos estabelecer uma categorização capaz de expressar os eixos temáticos sob os quais as discussões da gestão democrática da escola têm se organizado.

Conforme dito anteriormente, a partir das unidades de registros componentes do quadro de codificação e referenciados na bibliografia consultada, formulamos a categorização para agrupamento e ordenamento dos dados e orientação da análise dos documentos o que nos conduziu a identificação do material coletado a partir de sete eixos temáticos, a saber: ***Instrumentos/mecanismos favorecedores da Gestão Democrática***; ***Formulação Teórica***; ***Processos culturais***; ***Políticas Estatais***; ***Eleições para Gestor; Práticas Participativas***; ***Processos Institucionalizantes X Instituintes***

Estes três últimos eixos serão explorados com mais detalhes por serem os mais expressivos enquanto tendências de abordagens da temática em questão. No processo de análise, consideramos os elementos conclusivos dos estudos, enquanto unidade de registro significativa.

Gestão Democrática da Escola Estatal

O debate em torno da gestão democrática da escola estatal é fruto de um longo processo de mobilização e articulação histórica de movimentos e organizações sociais em seus diversos setores (Fortuna,1998) (Aguiar, 2009 *a* e *b*), tanto pela descentralização do poder na escola e suas práticas autoritárias quanto pelo reconhecimento da "educação como direito humano e social" (Santiago, 2009), que ganha força a partir do período de estabelecimento do atual modelo democrático brasileiro, final dos anos 1980 - fato citado, inclusive, em muitos dos trabalhos analisados.

Coadunados, estes esforços ganham *status* de lei na Constituição Federal de 1988, Art. 206, na qual a Gestão Democrática figura como um princípio para o "ensino". Nisto, como é próprio das formulações legais, reside o melindre, pois se fala de gestão democrática do ensino e não da escola.

Além das discussões e mobilizações prévias ao estabelecimento da constituinte, as eleições de 1982 para governadores fomentaram certos debates e práticas educacionais, no âmbito da política partidária, embasando alguns ideais que viriam a ser expressos pela Constituição nesta matéria; desde experiências de incentivo à participação de diversos setores em colegiados ou conselhos municipais, no caso de São Paulo; implantação de escolas de tempo integral para a camada empobrecida, no Rio de Janeiro, até propostas e programas de partidos que disputaram tal eleição (Guiraldelli Jr, 2008).

De uma forma ou de outra, ainda hoje, em decorrência da (in)apropriação por parte da máquina do poder Estatal, muitas dessas e de outras experiências aparecem em forma de lei, programas ou projetos políticos, mas totalmente deslocadas de sua radicalidade. Além disto, a desideologização de alguns pressupostos e teorias educativas e até de figuras, caso de Paulo Freire e suas

experiências e teoria, nos leva a pensar na existência de uma estratégia corrente para maquiar velhas práticas e políticas institucionalizantes.

Após fresta aberta na Constituição Federal sobre gestão democrática do ensino, a discussão se consolida, ao menos em termos legais, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9.394/96), que em seu Art. 3, inciso VIII, repete parte da formulação do texto da Constituição, incluindo o fato de que as disposições necessárias para - mais uma vez - a gestão democrática do *ensino* dar-se-ão na respectiva lei e nas formulações específicas de cada um dos sistemas de ensino.

Falar de gestão de ensino, gestão pedagógica, em um sentido estrito, como uma parte diretamente ligada à atividade educativa escolar, não é o mesmo que falar do todo; seja do financeiro, do material, do estrutural e muito menos do estratégico. É como quem ao dizer autonomia fala, na verdade, sobre escolha a partir de alternativas impostas. Gestão do ensino não é gestão da instituição, da sua política e direcionamento. Esta, na maioria das vezes, é feita em instâncias superiores.

O caso dos "progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira" (Art.15), cedidos às escolas pelos respectivos sistemas podem ser compreendidos desta forma, uma palavra que diz uma coisa para falar de outra.

Ainda na LDB no Art. 14, transferindo aos sistemas de ensino a responsabilidade de estabelecer o processo de gestão democrática do ensino público da Educação Básica, indica os seguintes princípios: "I– participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes".

Em alguns dos trabalhos analisados por nós, em especial aqueles cujo foco é a eleição para diretores, estão presentes elementos que, oriundos da análise da política estadual e municipal de um determinado território, apontam para o fato de os processos de gestão democrática por eles estabelecidos, via de regra, não atenderem às demandas das comunidades escolares, principalmente às de docentes e suas organizações profissionais e outros movimentos ligados à educação.

Em resumo, aqueles que participam da vida da escola pouco ou nada decidem e instrumentos ou instâncias, por si só, não instauram mudanças. Ao ponto de, em alguns casos deste tipo de eleição, os candidatos: a) após processo de inscrição, serem submetidos a processo de seleção por parte de representantes do Estado, geralmente ligados à Secretaria de Educação para, só depois, os mais "adequados", serem referendados pela comunidade escolar; b) escolhidos pela comunidade escolar, mas dependerem do referendo do Estado.

Situações como estas reforçam o que foi dito anteriormente: alguns falam autonomia, democracia, para dizer escolha a partir de situações impostas. Imposição como dimensão do modo operante próprio de "uma sociedade autoritária, com tradição autoritária, com organização autoritária e, não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria" (PARO, 2000).

O Estado, ao fim e ao cabo, direciona a sociedade, cabendo aos sujeitos aceitarem passivamente tal direção ou desenvolver estratégias tendo em vista subverter as normatizações que aprisionam

o desenvolvimento de uma cultura mais democrática, criando novas práticas. Isto se aplica ao sistema educacional e à escola.

> Não se pode perder de vista que a estrutura legal e jurídica e as demandas que o sistema educacional impõe, muitas vezes, condicionantes, limitam a escola na definição de políticas e diretrizes e no acompanhamento de ações. A autonomia só é verdadeira e duradoura quando conquistada. As leis são, por natureza, conservadoras. A ação é que deve ser inovadora (...). (Aguiar, 2009: 86).

Gestão democrática do ensino não se configura como gestão democrática da escola e muito menos da educação, mas como a administração de parte do processo. Parte importante para a consecução dos objetivos traçados pela escola, mas menos significativa para o governo de um país que até o início deste novo século não assumia responsabilidade com a alfabetização das crianças, até o estabelecimento de mais um ano na Educação Fundamental, como meta do Plano Nacional de Educação (2001).

Segundo Botler (2008), no sentido do que temos dito a lei dá normas, impõe limites à gestão democrática nas escolas, convertendo-se em um mecanismo de pressão para que as escolas implantem instrumentos e mecanismos para algo que não foi por elas amadurecido. O que diferencia uma escola de outra é, sobretudo, os sujeitos e grupos que nelas atuam. Estes, por sua vez, serão os construtores da cultura escolar, enquanto produção de representações simbólicas, mais que materiais (Faria Filho, 2007).

Assim, de cima para baixo, é que o Estado e seus sistemas jogam na construção da cultura escolar e da gestão democrática na escola estatal brasileira.

Não considerar que, para a construção de uma nova prática, autêntica, novos sistemas de valores precisam ser construídos pelos sujeitos da ação apenas potencializa o fato de que “o modelo instituído pelas políticas educacionais, reforça e legitima relações hierárquicas e de dominação a elas associadas, bem como dissimula as contradições existentes entre as diferentes classes sociais” (Botler, 2008:119).

Neste sentido, ao discutir o Projeto Político Pedagógico da Escola, enquanto instrumento pelo qual seja possível estimular a participação na gestão escolar, Santiago (2009) enfatiza que se por um lado há, academicamente, um consenso ao compreender o PPPE na condição de instrumento importante para o pensar-agir na e da escola, para além de um formalismo; por outro, na prática escolar o empenho está, na maioria dos casos, na formulação do texto em detrimento de sua consecução, “como prática educativa, efetiva e coletiva”.

E o fato de não haver, segundo a autora, compreensão de que ele seja um orientador do trabalho coletivo no âmbito escolar e mesmo das práticas docentes e discente, reflete o fundamento no qual as próprias instâncias educacionais estão pautadas, a exemplo de secretarias de educação, ao tomá-lo por imperativo legal em detrimento do imperativo pedagógico, educativo e formativo.

Resultado: a escola continua sendo mera executora de uma política central, com o engodo de poder contar com dispositivos institucionalizados (Botler, 2008) ou escolarizantes (Faria Filho, 2007), de "participação", em detrimento dos processos *instituintes escolares*[2].

Ainda segundo Botler, caracteriza-se assim uma "adaptação passiva" das instituições escolares ao que a autora chama de "modo de vida democrático". Ou seja, não é que os grupos e sujeitos compactuem de uma mesma gama e conjunto de valores, necessariamente, mas que estão submetidos pelo modismo, ou imposição legal, da democracia e da gestão democrática no âmbito social e escolar.

Dois princípios que aparecem nos textos consultados e utilizados até aqui são *autonomia* e/ou *participação*, porém sempre de modo generalizador. Encontramos um ponto de mediação nas contribuições da autora por falar de *autonomia controlada* e de *participação* considerando pluralidade e valores atribuídos a ela.

O controle da autonomia, nesta compreensão, não seria o controle alheio, autoritário, do sistema educacional, mas o controle resultante da construção coletiva, crítica e dialógica, das normas e procedimentos da organização escolar. A legitimação do exercício desta autonomia está na participação compreendida enquanto *produção e reprodução de regras* coletiva e autonomamente desenvolvidas.

Quando há apenas uma das dimensões, produção ou reprodução, não há participação nem, formalmente, processo democrático implicado. Mas, respectivamente, imposição e *adaptação passiva* e não "aprendizagem coletiva".

Falar de participação demanda pensar sobre as diferentes formas e seus respectivos níveis (pluralidade) e do desejo de participação (valor), mas, também, da não-participação. Não devemos pensar em uma única maneira ou em um único espaço legítimo para a participação, seja de pais, mães, estudantes, organizações nem, impetuosamente, julgarmos quem não participa. E isto as normativas legais e, muitas vezes, quem discute e vivencia as questões têm dificuldade em compreender.

> A *direção democrática* tende a propor caminhos que motivem a organização escolar, mas que não necessariamente chegam à mobilização característica da gestão democrática endogenamente constituída. Por isso mesmo, seu perfil se assemelha mais com o de uma organização burocrática (...), seguindo a lógica da racionalização e não de uma *razão*, propriamente dita (Botler, 2008:29).

Logo, considerando a normatização legal e mesmo os trabalhos por nós analisados, somos tentados a pensar que não há gestão democrática da escola pública. Talvez esta esteja ainda no campo da "utopia" (Paro, 2000). E mais, que não é possível democracia radical e participativa com a existência do Estado e suas instituições.

---

[2] Para a autora - e nós compactuamos de tal formulação -, o que o Estado faz é reorientar a sua prática de dominação sob a égide da democratização. Se a razão instrumental, da administração escolar nos moldes das empresas, não tem mais legitimidade, o sistema, habilmente, apropria-se da nova forma de condução da escola pautada pelos movimentos e organizações sociais e intelectuais, desvirtuando-a e apontando o caminho pelo qual a escola deve seguir.

Na escola estatal brasileira a gestão democrática caracteriza-se por ser uma formalidade hierarquizada, normativa e restritiva. Como tal, pressupõe homogeneidade de seus processos, tendo por base modelos globalizantes; daí os mecanismos impostos à participação, bem como suas funcionalidades ou operacionalizações, serem padronizados a todas as unidades escolares de um mesmo território.

Como dito anteriormente, o que acontece é uma captura, por parte do governo central das discussões e até experiências relativas à gestão compartilhada, participativa, democrática da escola estatal, para validar uma nova roupagem de controle e poder: a democratização, um processo institucionalizado.

Chamar atenção para tais sutilezas, ao contrário de desqualificar o tema da democracia na sociedade e na escola, problematiza-o e gera outras inquietações a respeito dos caminhos e perspectivas pelos quais o seu debate tem passado.

Eleições para Gestores

Uma primeira coisa a ser dita é que a palavra "gestores" na definição deste eixo reflete uma compreensão nossa, pois em todos os trabalhos analisados a discussão é realizada a partir dos termos *diretor* ou *dirigentes*.

Levando em consideração que grande parte dos trabalhos que discutem a Gestão Democrática a partir do processo eleitoral para dirigentes/diretores foi publicada em 2000 - apenas quatro anos após a aprovação da LDB 9394/96, que institui o princípio da gestão democrática, reafirmando a Constituição Federal de 1988, - o tom empregado nos documentos ainda expressa a gestão democrática como algo a se desvendar, ainda por ser explorado em muitas dimensões de seus desdobramentos:

> Há poucos estudos que se debruçaram com mais cuidado sobre tal experiência e suas implicações na gestão e organização dos processos de trabalho da escola. Algumas questões continuam atuais e sem respostas mais consistentes, como por exemplo: Quais os novos contornos das relações de trabalho na escola diante das mudanças na forma de provimento no cargo de seu diretor? Quais as implicações dessas mudanças na forma de escolha do diretor de escola, na atuação e na postura político-pedagógica e administrativa dos dirigentes escolares *'eleitos'* ? (T.A[3]. nº 01, 2000: 05).

No geral, mesmo quando a pesquisa é de cunho bibliográfico ou documental, a tendência é tomar a eleição pela própria democracia na escola. Assim, a gestão democrática seria aquela resultante de um processo eleitoral. Porém, em sua totalidade, os trabalhos reafirmam a insuficiência do processo eleitoral ao dizerem, por exemplo:

> O que se precisa é fazer com que este processo se aperfeiçoe e que os candidatos assumam a função de educadores da escola na construção de uma sociedade democrática e da sociedade na construção de uma escola cuja qualidade seja a democracia (T.A. nº 02, 2000: 15).

[3] T.A. sigla para designar *Trabalho Analisado*, nas citações dos mesmos, dentro de cada eixo.

> A condução do processo também não tem sido capaz de colocar em discussão a estrutura rígida e burocrática de poder na organização escolar, subvertendo sua hierarquia tradicional e criando espaços efetivos de participação na escola (T.A. nº 03, 2000:10).

> (...) Em linhas gerais a experiência vivenciada com relação à eleição de diretores no município em estudo não é significativamente inovadora no sentido de apresentar avanços teóricos consistentes em direção à construção da escola democrática que se almeja (T.A. nº 01, 2002:15).

Ainda nestas discussões aparece a dimensão das competências técnicas, pedagógicas e políticas do diretor/dirigente, e nisto não há convergência entre os documentos. Porém, a forma mesma de compreender o processo eleitoral tomando-o enquanto a própria democracia, na maioria dos casos, nos transparece uma preocupação maior com o preparo administrativo.

Como em muitas regiões fala-se de escolha e não de eleição de pessoas para esses cargos e sendo a influência política a força motriz deste processo, é compreensível certo foco no desenvolvimento de tal competência. Entretanto, este discurso pode tornar-se perigoso se estimulado de maneira descontextualizada, o que não chega a ser o caso dos trabalhos analisados.

Grande parte destes trabalhos considera a eleição enquanto um instrumento favorecedor da gestão democrática e de caráter instituinte enquanto momento impulsionador da participação, por mais episódico que seja. Dai decorre a compreensão de participação subjacente às formulações dos autores.

Em apenas um dos trabalhos aponta-se a imposição legal da democracia como uma barreira à sua implementação e, consequentemente, sua caracterização enquanto processo instituinte. Assim, a implantação da democracia representativa na escola pública não tem se desdobrado em instauração da democracia participativa na escola pública (T.A. nº 02, 2004). Nos demais trabalhos, o problema reside no processo de escolha/eleição e em seus desdobramentos no reforço ou não da participação.

A concepção de gestão democrática presente na produção acadêmica analisada, ao discutir *eleição para gestores* está associada a escolha, delegação e eleição, esta ultima como expressão da participação da comunidade na escola. A democracia é compreendida na condição de princípio norteador das práticas e não como forma de governo, nisto confluímos.

E, por outro lado, pouco consideram o processo de tomada de decisão, sendo tentadora a equação ilusória em que eleição para gestores mais participação da comunidade, com o voto, resulta na legitimidade do processo e da gestão da escola decorrente deste.

Processos Institucionalizantes X Instituintes

A definição do titulo deste eixo de codificação e análise deve-se às contribuições, já citadas, presentes nas formulações de Botler (2008) que ao definir como “proposição normativa” o modelo de gestão democrática presente na formulação legal, de fora para dentro instituída, a caracteriza enquanto direção democrática, de cunho imperativo.

Ao dizer isto, por outro lado, propõe refletirmos acerca da democracia enquanto uma prática dialógica "crítico-argumentativa", pela qual se daria a autêntica construção, de cunho emancipatório, instituinte, de uma democracia mais viva e não burocratizada. E traduzirá a tensão entre o imperativo normativo e a vivência no âmbito da escola a partir do conflito entre autonomia pressuposta e limites determinados, indicando a hipótese de que na brecha entre ambos está a margem de espaço no qual os sujeitos dos processos instituídos podem desenvolver a resistência ou a manutenção aos limites impostos.

Disto resulta a definição do titulo deste eixo. E é sob este campo de tensão, entre o dito pela norma e o vivenciado pela escola, que algumas publicações partem para discutir a gestão democrática da escola.

Dados os diferentes contextos e períodos nos quais as publicações situam-se (2001 e 2004, com maior concentração neste último), podemos resumir que os objetivos presentes em tal abordagem sobre a gestão democrática focam-se, em linhas gerais, na identificação, análise e busca por compreender os limites e possibilidades da gestão democrática a partir do ponto de tensão entre a Política educacional e a sua materialização na ação concreta do âmbito escolar, considerando os impactos destas políticas e a percepção acerca das mudanças, avanços e retrocessos/entraves.

Unanimemente todos os documentos analisados dentro deste eixo reafirmam que:

- A escola e seu corpo gestor são vistos pelo Estado enquanto executores e não coautores de políticas;
- O Estado interfere de forma coercitiva e verticalizada na dinâmica escolar;
- A autonomia da escola resume-se, apenas, aos fins didáticos ou de manutenção patrimonial da instituição;
- Desconcentração e não descentralização, ou seja, transferência das tarefas e não do poder;
- Discurso formal do Estado, para atender determinações legais, com manutenção a partir de práticas centralizadoras;
- Modelo de democracia é uma imposição.

Se no eixo anterior esta dimensão da imposição e controle do Estado sobre as escolas não tinha expressão nas formulações enquanto uma condição de entrave ao estabelecimento de uma gestão mais democrática, nesta abordagem ela é predominante. Mas, também aqui, os autores nutrem uma crença na possibilidade de o Estado ser um mediador e provedor das condições necessárias ao desenvolvimento de vivências democráticas. Como se não fosse da natureza do Estado ser centralizador, impositivo, coercitivo, mas apenas um sintoma de seu mau uso. Em alguns casos, chega-se mesmo à evocação da obrigação do Estado na promoção da democracia da escola e da consciência crítica das pessoas.

> Sendo obrigação do Estado, que se diz democrático, promover a participação consciente e crítica, é obrigação dele também construir espaços concretos que desobstruam o canal participação↔representação↔deliberação, que fomenta ampla participação direta e o conflito, inerente às relações sociais.
>
> Neste sentido, o Estado, em vez de manter ou criar mecanismos que abarquem mais, que atrelem mais a interferência deste na escola, deve atuar na construção de uma relação dialógica e contínua com a comunidade escolar (T.A. nº 01, 2004: 16).

Para nós é um contrassenso reconhecer o poder central como impositivo, identificando na relação deste com as escolas a prática da subordinação, e acreditar na sua autodestituição e ressignificação dos papeis e funções que exerce. Ainda assim, evidenciamos que nestas abordagens o conceito de gestão democrática relaciona-se com as seguintes categorias: autonomia, poder de decisão, descentralização. À democracia compreendem enquanto um conjunto de valores e demandante de participação efetiva na tomada de decisão.

No geral, os trabalhos chegaram à conclusão de que autonomia e gestão democrática não se constroem por força de lei; que a cultura hierarquizada e centralizadora do Brasil, conforme discutido por nós anteriormente, influencia as relações e práticas educativas. Concluem, ainda, ser uma democracia meramente procedimental pregada pelo Estado, seu governo e política, falseada pelo discurso da inovação, evidenciando não haver prática democrática nas escolas, muito menos em sua gestão.

As duas maiores consequências diante deste cenário de imposição normativa versus o desenvolvimento da ação nas escolas têm sido, segundo nos indica a análise, a **resignação dos docentes e corpo gestor das escolas,** frente às barreiras postas pelo Estado, por meio das secretarias de educação; e o **fortalecimento de uma cultura tirânica** amparada na prática de gestores que se favorecem por compactuarem com políticas e programas de governos.

Aquilo que regula, indica os pressupostos e institucionaliza a gestão democrática, - as deliberações do governo central - paradoxalmente, impõe limites à sua concretização.

Práticas Participativas

Os trabalhos agrupados por nós sob esta categorização tem em comum a projeção de um olhar acerca do desenvolvimento da gestão democrática nas escolas, a partir das vivências e práticas de participação dos diversos segmentos presentes nas comunidades nas quais se situam as escolas, e suas implicações nos processos de gestão escolar.

Familiares de educandos, membros de organizações comunitárias ou sociais das localidades são os segmentos mais destacados nesta forma de concepção do desenvolvimento da democracia na gestão escolar. Como a escola relaciona-se ou não com a comunidade também encontra espaço significativo nestes trabalhos.

Uma observação importante a ser destacada é a de os trabalhos analisados a partir deste eixo estarem distribuídos entre os anos de 2004 e 2011, considerando apenas aquelas reuniões anuais nas identificamos trabalhos sobre a temática por nós estudada, a saber, os anos de 2004, 2006, 2008, 2010 e 2011. Em cada um destes anos publicou-se um trabalho sob esta perspectiva.

Mesmo sendo um mesmo objeto de pesquisa, o olhar volta-se para dimensões totalmente diferentes, como por exemplo: a participação de pais e comunidade nos conselhos escolares e outras instâncias de participação; a participação de familiares no cotidiano escolar; a participação de movimentos sociais na gestão escolar.

Ainda assim, apresentam semelhantes conclusões:

- As instâncias e espaços de participação se constituem enquanto fim em si mesmas, por não conseguirem visibilizar sua função política;

- Não há compreensão da escola, por parte da comunidade escolar e social, enquanto espaço de aprendizado de participação;
- Quando maior o nível de organização da comunidade social, quanto mais experiências de organização comunitária, maior tende a ser a participação da comunidade na escola;
- Quanto melhor a participação, mais as deliberações serão respeitadas e compreendidas como fruto coletivo.

Tal qual no eixo discutido anteriormente, os entraves são apresentados como resultado das normatizações estatais. Estas (des)orientam a gestão escolar que, por sua vez, faz confusão em torno da compreensão daquilo que viria a ser participação. Se não há compreensão explícita sobre o que ela seria, torna-se difícil promovê-la.

Durante a análise fomos conduzidos a inferir que, ao falar de participação, os trabalhos falam de poder de decisão e influência efetiva sobre os rumos da escola. Este poder, no entanto, concretiza-se em raras exceções. Dos cinco trabalhos que compõem este eixo, apenas um evidencia a existência de tal exercício de poder descentralizado.

Mesmo com todas as particularidades contextuais e de recorte, podemos evidenciar nestes trabalhos o conceito de gestão democrática aparecendo associado às seguintes categorias: vivências, práticas, participação; e poderíamos generalizá-lo como sendo: resultado de um processo de descentralização de poder e mediação de tensões e conflitos.

A regularidade de publicações com este enfoque nos faz conjecturar que talvez seja esta, ainda, uma abordagem que continuará se fazendo presente durante um tempo; ao contrário daquelas que enfocam *eleição para gestores*, por exemplo, que, por focar-se no processo de eleição/escolha, nos parece fadado a não apresentar avanços nas formulações e concepções sobre gestão democrática.

O motivo para esta continuidade seria a particularidade do microcontexto onde está inserida a escola, ou seja, a comunidade, o bairro, e como suas múltiplas faces relacionam-se com a escola e podem vir a contribuir no estabelecimento de uma verdadeira autonomia.

Considerações finais

As dimensões analisadas, das eleições, das práticas e dos processos, e apresentadas a partir de três eixos temáticos, tanto pela expressão quantitativa quanto pela aparição melhor distribuída no período analisado, nos faz coloca-las enquanto tendências, podendo revelar, em certa medida, perspectivas que estiveram ou estão emergindo nas pesquisas e estudos sobre a gestão democrática na escola estatal.

Discutir gestão democrática a partir do processo de eleição para gestores já não é algo que aparece como sendo uma urgência. As publicações estão distribuídas entre os anos 2000 a 2004, menos de dez anos após a aprovação da LDB de 1996, significando dizer que ainda era uma discussão recente. Se considerarmos a média entre data de realização da pesquisa e sua publicação, tal tendência teria enfraquecido cerca de dois anos antes, ou seja, 2002. No entanto, como optamos por considerar o ano de publicação, esta última informação figura aqui a título de ilustração.

Em situação muito parecida encontra-se o eixo denominado aqui de *processos institucionalizantes x instituintes*. Sua expressividade se evidencia entre as publicações dos anos 2001 e 2004. Após este período, alguns elementos deste tipo de abordagem se farão presentes em outros trabalhos, não como foco da análise, mas dando fundamentação sobre os limites entre o que impõe o Estado e o que realiza a escola.

É exatamente a partir de 2004 que as pesquisas com foco nas *práticas participativas* começam a marcar presença. Em todos os anos, até 2011, identificamos apenas um trabalho sob esta abordagem, tendo em vista que nos anos de 2005, 2007 e 2009 não identificamos trabalhos publicados dentro da temática da gestão democrática da escola, considerando os critérios por nós definidos para compor os dados a serem coletados para o desenvolvimento desta pesquisa.

Este eixo é o que, para nós, melhor define uma tendência em construção ou em desenvolvimento; e que tem tudo para ganhar mais corpo, visto que o universo das ações dos sujeitos e as práticas participativas que podem ser estudadas são inimagináveis, bem como a possibilidade de influenciar novas práticas.

Porém, devido à forte presença, na maioria dos trabalhos, da crença paradoxal no Estado como provedor das condições para efetivação de uma prática mais democrática na gestão das escolas, e de ser ele também causador de muitos dos males da burocratização desta e imposição de seus limites, esta tendência pode virar repetição e discurso vazio.

O que fica, é o animo de evidenciarmos alguns dos caminhos pelos quais a produção do saber acadêmico nesta discussão tem seguido. Perceber que novas abordagens emergem e que outras já apresentam certo desgaste; mas, principalmente, perceber a importância de todas as dimensões, representadas pelos eixos aqui trabalhados, na abordagem da problemática da democracia na gestão escolar, torna mais complexo fazer tal discussão, pois enfocar uma dimensão não deve negar as demais, pela relação direta estabelecida entre elas na realidade.

Está explícito que dentre as nossas pretensões não figurava nada parecido com a ousadia de chegar a resultados capazes de retratar uma realidade generalizadora das pesquisas sobre gestão democrática na escola, por mais representativa e importante que seja nossa fonte de pesquisa, mas acreditamos na possibilidade de termos conseguido registrar parte deste retrato. Pequena, é verdade, diante de um universo imensurável, mas importante.

Referências

Aguiar, M.C.C. de. (2009). Dilemas da gestão democrática escolar no contexto atual. *In* Alice Miriam Happ Botler (ed.), *Organização, financiamento e gestão escolar: subsídios para formação do professor*. (pp. 37-60). Recife: Ed. Universitária da UFPE.

_____.(2009). Gestão democrática, elementos conceituais, e a democratização do acesso, permanência e sucesso escolar. In Laêda Bezerra Machado & Eliete Santiago (ed.), *Política e gestão da educação básica***.** (pp.83-94). Recife: Ed. Universitária da UFPE.

Bardin, L. (2003). *Análise de conteúdo.* Lisboa: Edições 70.

Botler, A. M. H. (2008). Organização escolar democrática: uma perspectiva ético-comunicativa. *Revista de administração educacional, 2*(8), 117-136.

BRASIL. (2010) *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e bases da educação nacional.* http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf (acessível em 04 de out. 2011).

Faria Filho, L. M. de.(2007). Escolarização e cultura escolar no Brasil: reflexões em torno de alguns pressupostos e desafios. In Marcus Levy Albino Bencosta (ed), *Culturas escolares, saberes e práticas educativas: itinerários históricos* (pp.193-211). São Paulo: Cortez.

Fortuna, M. L. de A. (2000) Sujeito, o grupo e a gestão democrática na escola pública. *Revista de Administração Educacional*, *1*(2), 99-111.

Guiraldelli Jr, P. (2008). *História da educação brasileira***.** São Paulo: Cortez.

Minayo, M. C. de S. (2008) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.

Paro, V. H. (2000) *Gestão democrática da escola pública***.** São Paulo: Ática.

Santiago, E. (2009). O projeto político pedagógico enquanto mecanismo de gestão democrática. In Laêda Bezerra Machado & Eliete Santiago (ed.), *Política e gestão da educação básica***.** (pp.95-108). Recife: Ed. Universitária da UFPE.

ANEXO 01
Relação dos documentos analisados neste trabalho, em ordem alfabética.

Todos estão disponíveis no site da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd, distribuídos entre os anos 2000 e 2011, e vinculam-se ao Grupo de Trabalho – GT05.

ANDRADE, M. E. de. **O discurso e a prática da gestão escolar:** propósitos modernizantes X propósitos democratizantes. 2006; 17p.

BOTLER, A. M. H. **Cidadania e justiça na gestão escolar**. 2008; 15p.

FIGUEIREDO, C. de S. **Participação do Conselho Escolar na gestão da escola:** processo de efetivação da gestão democrática das escolas municipais de Salvador. 2010; 09p.

IUNES, N. P., LEITE, M. C. L. **A gestão democrática recontextualizada na escola em experiências de democracia participativa**. 2010; 17p.

LOPES, P.R.C. **Democracia e Escola:** Lições dos Eleitores de Diretores das Redes Públicas de Ensino**.** 2000; 16p.

MARQUES, L. R. **As interfaces da participação da família na gestão escolar**. 2011; 16p.

MARTINS, Â. M. **Gestão autônoma da escola pública.** 2001; 18p

MARTINS, F. J. **Gestão democrática e a ocupação da escola:** limites e possibilidades da gestão das escolas em acampamentos e assentamentos do MST. 2004; 16p.

OLIVEIRA, L. C. V.; ALVES, M. L. **A escolha de dirigentes escolares como instituinte da gestão democrática:** caminhos e descaminhos. 2002. 15p.

RAMOS, J. F. P. **Gestão democrática no governo *das mudanças*-Ceará** (1995-2001). 2004; 18p.

SAES, D. A. M. de; ALVES, M. L. **Conflitos ideológicos em torno da eleição de diretores de escolas públicas.** 2004; 13p.

SANTOS, T. F. M. dos. **As políticas de democratização da gestão das escolas públicas de Bélem**: eleições diretas, conselhos escolares, projeto político pedagógico, hora pedagógica. 2004; 05p.

SILVA, M.S.P. da. **Escolha de dirigentes escolares em Minas Gerais:** trajetória histórica, impasses e perspectivas. 2000; 08p.

SOUZA, N. M. M. de. **Gestão Democrática da Educação:** entre as políticas oficiais e a prática escolar**.** 2004; 17p.

TEIXEIRA, L.H.G. **Seleção de diretores de escola:** Avanços, pausas e recuos de um processo. 2000; 12p.

Colaboração entre professoras em escolas do pré-primário e primário em Portugal

Joana M. B. Pacheco de Castro
Escola Superior de Educação de Lisboa
joanac@eselx.ipl.pt

José Manuel Matos
Universidade Nova de Lisboa
jmm@fct.unl.pt

Resumo: Este trabalho estuda a colaboração entre professoras do jardim de infância e do ensino primário integradas em agrupamentos de escolas. O estudo é parte de outro sobre a cultura de escola, a matemática e a transição entre o pré-escolar e o 1º ano de escolaridade, onde se construiu e testou um quadro de referência para analisar a cultura de escola com as seguintes vertentes: Finalidade e missão; Normas, valores e crenças; Colaboração relações e meios; Rituais e cerimónias; História e estórias e Identidade.
Para Hargreaves a cultura da escola pode ter várias formas, a cultura dos professores, dos alunos, dos pais, dos funcionários, da direção. Considera na cultura, o conteúdo associado aos valores, crenças, hábitos e, a forma na relação com o modo de fazer as coisas. Define quatro formas de cultura dos professores: o individualismo, a colegialidade, a colaboração e a balcanização a que Thurler acrescenta a grande família.
A investigação integra dois estudos de caso correspondentes aos agrupamentos de escolas da área de Lisboa: duas educadoras e duas professoras do 1ºano do 1º ciclo de cada um dos agrupamentos. A recolha de dados decorreu entre 2009/2011. As conclusões apontam para a influência da direção e dos meios (espaços físicos, projetos, anos de serviço) na colaboração entre professores do mesmo nível de escolaridade e entre níveis diferentes.
Palavras-chave: Escola, professores, colaboração, cultura de escola, gestão pedagógica

O estudo analisa a colaboração entre educadores e professores do 1º ciclo de duas escolas integradas em agrupamentos na grande área de Lisboa. O estudo faz parte de outro sobre a cultura de escola, a matemática e a transição entre o pré-escolar e o 1º ano de escolaridade, onde se construiu e testou um quadro de referência para analisar a cultura de escola com as seguintes vertentes: Finalidade e missão; Normas, valores e crenças; Colaboração relações e meios; Rituais e cerimónias; História e estórias e Identidade.
A relação entre os elementos da comunidade educativa são fatores importantes de estudo já que ajudam a definir a cultura da escola. Segundo Barroso (2005), a “cultura” é produzida pelos atores organizacionais nas relações uns com os outros, nas relações com o espaço e nas relações com os saberes.

Hargreaves (1998), considera que a cultura escolar, ou mais propriamente a cultura de ensino tem várias formas: a cultura dos alunos, a cultura dos professores, a cultura dos pais, a cultura dos funcionários e a cultura da direção. Considera na cultura, duas dimensões, o conteúdo e a forma. O conteúdo relaciona-se com as atitudes substantivas, valores, crença, hábitos, pressupostos e formas de fazer as coisas e, a forma, relaciona-a com os padrões característicos de relacionamento e nas formas de associação entre os membros destas culturas. Defende que o relacionamento entre colegas pode evoluir e melhorar ao longo do tempo, o que pode fazer com que os conteúdos das diferentes culturas de docentes sejam concretizadas, reproduzidas ou abandonadas caso não se adequem à forma. O autor define quatro formas de cultura de professores: o individualismo, a colaboração, a colegialidade e a balcanização.

Thurler (1994) ao falar do desenvolvimento da escola, refere que os estabelecimentos têm vida própria, a sua própria atmosfera, e que esse clima se reflete sobre os que neles trabalham. Tal como Hargreaves, considera as mesmas tipologias de relações profissionais entre os professores: individualismo, balcanização, colegialidade e cooperação. Acrescenta-lhe, contudo, uma quinta tipologia "a grande família" que corresponde a um trabalho de "paz social" em que estão garantidos o respeito e o reconhecimento do outro e em que todos estão sujeitos a uma série de regras implícitas e explícitas. Nesta última tipologia a enfâse é colocada nas relações informais entre os sujeitos e, existem poucas estruturas, como testemunho duma confiança forte e reduzindo-se ao máximo de poderes administrativos.

Para Hargreaves (1998) o individualismo, o isolamento e o privatismo corresponde a uma forma daquilo a que se tem chamado a cultura do ensino que se carateriza por um modo de trabalho isolando com cada professor na sua sala de aula com poucas ou nenhumas relações entre si. Por sua vez, a colaboração e a colegialidade podem assumir diferentes formas desde o ensino em equipa, a planificação em colaboração, o treino a pares, as relações de mentores, o diálogo profissional e a investigação ação em colaboração entre outros.

Numa perspetiva cultural, a colaboração e colegialidade artificial põem em relevo aquilo que é possuído e partilhado em comum nas relações humanas; os valores, os hábitos, as normas as crenças, ou seja, o conteúdo partilhado das culturas dos professores.

Numa perspetiva micropolítica a colaboração e colegialidade artificial estão intimamente ligadas ou aos constrangimentos administrativos ou à gestão indireta de concordância, ou seja, a colaboração resulta do exercício do poder organizacional por parte de administradores que têm consciência da questão do controle, e a colegialidade surge como uma imposição indesejada ou uma forma de levar os docentes no sentido de concretizarem propósitos administrativos e de implementarem imposições exteriores.

Nas situações de colegialidade artificial as relações profissionais de colaboração existentes entre professores são imprevisíveis e não são espontâneas, voluntárias, orientadas para o desenvolvimento nem alargadas no tempo e no espaço. Por outro lado, a balcanização existe quando os professores não trabalham em isolamento mas também não trabalham em colaboração com todos os outros mas antes trabalham em pequenos grupos fechados e isolados dos restantes da escola.

Na perspetiva de Wagner (1997) a colaboração constitui uma forma especial de atividade realizada em conjunto por diversos intervenientes de modo a que todos aprofundem a seu conhecimento e uns dos outros.

Para Day (1999) a colaboração pressupõe uma negociação cuidada, tomadas de decisão em conjunto, comunicação, diálogo e aprendizagem por parte dos participantes.

Segundo Ponte e Serrazina (2002), a atividade de colaboração requer um certo nível organização e um certo tipo de ambiente relacional. A organização não pode ser definida logo à partida, deve ir evoluindo e assumindo formas diferentes conforme as etapas de trabalho e pode tornar-se mais intensa à medida que o trabalho progride e as participantes se vão conhecendo melhor.

Por outro lado, o ambiente relacional pressupõe uma relação afetiva positiva entre os participantes e envolve sobretudo três aspetos: o diálogo, a negociação e o cuidado. O diálogo porque é preciso estabelecer uma comunicação efetiva que conduza a uma compreensão de significados e problemas com que cada um se vai defrontando. De negociação de significados, de objetivos e de processos permitindo o estabelecimento de contato e de plataformas que viabilizem o trabalho conjunto. De cuidado pois envolve verdadeira atenção aos problemas dos outros. Ponte e Serrazina consideram que uma colaboração efetiva exige a existência de um certo nível de maturidade na relação entre os participantes em que todos recebem uns dos outros e todos dão alguma coisa uns aos outros.

Estudos realizados (Dias,2006; Silva, 2003) mostram as escolas primárias com forte matriz celular, com poucas ou nenhumas reuniões gerais e onde ninguém sabe o que se passa com os outros colegas e nas outras salas. Nos estudos apenas um número restrito de professores estabelecia um contacto mais sistemático e irregular, satisfazendo funções de apoio pessoal e social (conversar, almoçar em conjunto) de troca (de experiencias, de ideias, de materiais) e de ação conjunta (planificação e avaliação), estas práticas informais de cooperação decorriam à margem das estruturas formais existentes: eram espontâneas, voluntárias e não formalizadas. As reuniões eram dominadas pela transmissão de informação (legislação, convites, solicitação de parceiros) pela planificação de algumas atividades organizacionais (calendário escolar, horário de utilização de espaços, agenda de atividades) pela “discussão” de “casos de alunos” (problemas com as famílias e não nas estratégias pedagógicas) e pela organização de atividades curriculares periféricas (festas, visitas de estudo, projetos).

Ponte e Serrazina (2004) referem que os estudos analisados mostram que as práticas dos professores são ainda predominantemente marcadas por um estilo expositivo, baseado na resolução de exercícios e que pouco recorre a materiais para além do quadro, giz e manual, prevalecendo uma comunicação unidirecional, uma preocupação com a avaliação, um estilo de trabalho individualista e uma formação desligada das práticas. O trabalho na preparação e reflexão sobre as práticas não parece fazer parte do quotidiano profissional de grande parte dos professores de matemática. Referem que o trabalho conjunto nos professores do 1º ciclo tem uma periodicidade reduzida, sendo ocupadas na maior parte do tempo com informações, questões administrativas, calendarização de matérias a lecionar e definição de critérios de avaliação,

Metodologia do estudo

A investigação que deu origem a este artigo segue uma abordagem qualitativa de cunho interpretativo (Bogdan & Biklen, 1994). A metodologia é baseada em dois casos. O estudo decorreu ao longo dos anos 2009/11 em duas escolas de dois agrupamentos de escolas da área da Grande Lisboa. As escolas foram selecionadas em função dos educadores e professores terem turmas e terem aceitado participar e da disponibilidade da direção das escolas. Participaram, no estudo, duas educadoras com turma do pré-escolar e duas professoras que ensinavam em turmas do primeiro ano de uma das escolas de cada agrupamento. Foram recolhidos dados a partir de entrevistas aos participantes, ao diretor e aos representantes de departamento e coordenadores de escola e da observação e gravação de aulas, complementadas com um diário de campo. A identidade dos participantes é confidencial.

Tabela 1 Distribuição de alunos por salas de pré-escolar e 1º ano de escolaridade

Escola Pinhal*/ Agrupamento do Pinhal			Escola Olival*/ Agrupamento do Olival	
Pré-escolar Cláudia* 20 alunos	Pré-escolar Cristina* 19 alunos - 1 NEE		Pré-escolar Margarida* 22 alunos – 1 NEE	Pré-escolar Marta* 22 alunos – 2 NEE
Primária (1ºano) Rita * (20 alunos)	Primária (1ºano) Rute* (20 alunos)		Primária (1ºano) Elisa* (22 alunos)	Primária (1ºano) Elsa* (22 alunos)

Na escola do Olival os alunos que transitam do pré-escolar para o 1º ano mantem-se juntos nas novas turmas enquanto que o mesmo não acontece na escola do Pinhal.

Análise de dados

A legislação em vigor e os Regulamentos Internos dos agrupamentos estudados preconizam a realização de reuniões regulares entre todos os docentes do agrupamento e da escola, de modo a permitir o diálogo e a partilha de saberes entre todos os docentes: conselho pedagógico, de departamentos, reunião de docentes de escola, reuniões de ano.

No que refere aos professores de 1º ciclo e educadores de infância as reuniões previstas nos regulamentos internos são: conselho pedagógico, conselho de docentes de escola, de coordenadores de ano e de ano.

A periodicidade das reuniões depende do que for definido pela direção em função das condições físicas das escolas, e, dos seus horários dos docentes. Nos dois agrupamento que foram objeto de estudo constatamos que:

-no agrupamento do Pinhal, agrupamento com as escolas lotadas, e com horários em regime normal (9h -15h30) e duplo (8h- 13h30 e 13h30 -17h00), as reuniões realizam-se nos inícios do ano e de trimestre, após o horário letivo (19h00), ou em períodos intercalares. O maior parte das informações entre agrupamento e docentes e entre escola e docentes é feita através do email institucional de cada docente e pela plataforma. A maior parte das trocas de informações e tarefas entre docentes segue a mesma via de informação. Circula entre as salas uma funcionária, com as listas e cópias das informações enviadas, após ter dado conhecimento aos interessados afixa as informações no placard da sala dos professores.

-no agrupamento do Olival as reuniões previstas no regulamento interno são programadas no calendário anual, de modo que os professores as possam incluir nos seus horários, e, efetuam-se mensalmente ao longo do ano letivo, num dia determinado após as aulas (15h30) e habitualmente tem a duração mínima de 2h30. Habitualmente, as informações diárias circulam entre as salas pela mão de uma funcionária que após dar conhecimento aos professores e assistentes as afixa nos respetivos placards de salas.

Analisando mais detalhadamente, o trabalho entre os docentes das escolas constatamos que existe um tempo de trabalho comum entre professores de 1º ciclo e educadores que difere das reuniões previstas nos regulamentos e sobre o qual assenta o dia-a-dia da escola. A análise apresentada é realizada por agrupamento, de modo a dar visibilidade ao trabalho de cada subgrupo e escola, às relações estabelecidas entre pares e à influência das condições exteriores.

Estudo de caso - O Agrupamento do Pinhal

A equipa do Pré-escolar da escola do Pinhal é constituído por duas educadoras com turma e com pelo menos dez anos no agrupamento e com experiência diversificada, uma das educadoras foi formadora em ações de formação para o pré-escolar e TIC a outra esteve na direção e, de duas assistentes também com dez anos na escola. As educadoras conhecem as fragilidades e os pontos fortes de cada uma e apoiam todo o trabalho desenvolvido nas salas e na escola no conhecimento mútuo que têm dos grupos com que trabalham do meio e da escola.

Reúnem-se, semanalmente, as quatro, para fazer o balanço da semana anterior e planificar a seguinte, é o momento privilegiado para trocarem experiências e confrontarem registos sobre o desenvolvimento das crianças e equacionarem o trabalho que tem de ser desenvolvido para a escola, os pais, o agrupamento ou a comunidade educativa. O trabalho de planificação semanal é sustentado pela planificação realizada pelo grupo de educadoras do agrupamento no início do ano e retificado em cada trimestre nas reuniões. A planificação da semana conta com a diferenciação de trabalho de cada elemento da equipa, e, tem por base a troca de ideias do já fizeram anteriormente, a reflexão sobre os resultados obtidos e ideias que pretendem implementar. Planificam os momentos que partilham em comum na semana (uma a duas manhãs ou tardes), os materiais que precisam comprar ou preparar e quem fica responsável por cada fase do trabalho.

As salas de atividades são germinadas, com porta de fole entre as salas, e têm instrumentos de gestão semelhantes, uma vez que as práticas de uma sala se reflete na outra. Essas práticas são ainda difundidas nas reuniões entre educadoras pelo que instrumentos e atividades circulam entre as educadoras.

Os recreios são sempre supervisionados pela equipa, da observação das brincadeiras livres das crianças surgem ideias que são ampliadas e aprofundadas no espaço da sala e que por vezes precisam ser trabalhadas pelas quatro em reunião. Nas salas educadoras e assistentes são independentes e autónomas nos apoios aos grupos de crianças, os olhares entre elas são quase suficientes não sendo necessários diálogos.

As educadoras, confraternizam socialmente almoçando ou lanchando juntas enquanto discutem documentos prioritários antes de regressarem a casa, e, podem ainda arranjar outros tempos para terminar o trabalho.

No entanto, o seu horário letivo, que termina às 15h30, permite-lhes programar o tempo para: outras atividades de escola; reunião entre si e com as assistentes; reunião para coordenação da componente de apoio à família (CAF); receber os pais e o tempo dedicado a outras responsabilidades assumidas com a escola.

As suas experiências de formadoras e na direção do agrupamento refletem-se nas discussões que têm ente si e nas propostas que levam ao grupo de educadoras do agrupamento, ajudam a pesquisar e fundamentar questões essenciais à educação de infância, e, enviam à direção e ao conselho pedagógico questões e pareceres sobre problemas diagnosticados na escola.

O trabalho entre educadoras é de colaboração e realiza-se espontaneamente, sem a necessidade de imposição exterior, proporciona-lhes prazer confrontar ideias, trocar materiais, discutir questões de educação em grupo, contar com os elementos da equipa e aprender umas com as outras. Este tipo de trabalho colaborativo, foi crescendo com o tempo, ganhando novos objetivos e perdendo outros com a aceitação o respeito pelo trabalho umas das outras.

A equipa de professores do 1º ciclo da escola do Pinhal é mais complexa e diversificada, quer em termos de tempo na escola quer em termos de anos de serviço. A escola funciona com horários em regime normal e duplo e tem como atividades não letivas as atividades de tempos livres e a componente de apoio à família, é uma escola lotada.

A direção do agrupamento, considerando a estabilidade do corpo docente, mantém as equipas constituídas de docentes de ano, pelo que a maioria dos docentes trabalham juntos há alguns anos e foram encontrando meios de interagir e comunicar entre si e partilhar, por vezes, o que fazem.

Realizam-se no início do ano, e aproximadamente uma vez por trimestre, as reuniões de ano entre as docentes do agrupamento que lecionam o mesmo ano, para planificar, trocar ideias e materiais e preparar o currículo a implementar. Algumas das professoras que tinham frequentado as ações da formação contínua para professores do 1º ciclo de matemática, língua portuguesa e ciências experimentais trocaram com as colegas algumas tarefas exploradas na formação, uma delas disponibilizou o material que construiu. Preparam, no último trimestre, os teste finais, construindo uma matriz e um teste, por ano, no entanto, é habitual o professor ajustar o teste aos seus alunos,

ao que trabalhou na sala, e, ao seu modo de questionar, pelo que os testes finais de ano têm apenas algumas questões comuns. Por vezes, conseguem discutir os resultados obtidos com as outras colegas de ano.

Os professores do 1º ano de escolaridade do agrupamento reuniram-se no início do ano letivo para planificarem os conteúdos programáticos do 1º ano, pois estavam perante a implementação de novo programa de matemática (primeiro ano de implementação do programa de matemática de 2007). Nas reuniões trocaram-se ideias, discutiram-se propostas de tarefas iniciais, reforçaram-se pontos de vista, confrontaram-se as rúbricas do programa com o anterior, e, partilharam-se experiências vindas das ações de formação contínua para professores de 1º e 2 º ciclo de matemática, de língua portuguesa e de ciências experimentais que tinham estado a decorrer. No final destas reuniões iniciais, dividiram tarefas entre os presentes e por email foram concretizando o documento da planificação do 1º ano. A partir da planificação de calendarização comum, cada equipa de professores de ano por escola define procedimentos básicos e tarefas a implementar na sala de aula. No entanto, embora combinem entre si, as tarefas não são executadas na mesma calendarização em cada turma, e, podem até não chegar à sala de aula já que é o professor da turma que decide se as aplica ou não.

Na escola do Pinhal, no grupo do 1º ano, estão um professor efetivo (20 anos na escola), uma professora QZP (3 anos no agrupamento e 2 na escola) e uma professora contratada (a iniciar funções no agrupamento), sendo que duas das professoras têm turmas com horário de manhã e uma com horário de tarde. A dificuldade de se encontrarem fisicamente faz com que troquem emails, sobre a planificação de escola, tarefas que utilizaram na sala, e, por vezes ocorrem trocas de ideias de como foram implementadas essas tarefas. Trabalham individualmente nas suas salas de aula, apoiam-se se surgem problemas disciplinares, ou, se alguma diz ter dificuldades em abordar determinado tema mas na globalidade trabalham independentemente na sua turma, eventualmente, fizeram uma tarefa em comum e sobre a qual trocaram as resolução apresentados pelos alunos.

Podemos dizer que a equipa de professores colabora na planificação e na preparação de materiais para as aulas mas na sala continuam a ter um trabalho individual. Não estão no entanto isoladas já que são solidárias nos momentos de stress de aulas (casos de problema de indisciplina) e em discussões sobre as possíveis tarefas e exercícios do manual.

Embora tenham definido, em grupo de ano, o guião da planificação e escolhido os manuais adoptados os docentes continuam a atuar de modo independente na gestão da sua sala de aula. Os alunos são vistos como os seus alunos, e, se por acaso, outros alunos são atribuídos à sua sala durante uma manhã, ainda se fazem “pequenos” comentários sobre a diferença de regras de sala e de conhecimentos.

As preparações das atividades comuns (visitas de estudo, festas na escola, projetos) são preparadas entre todos os docentes da escola, muitas vezes por emails e em pequenas conversas de corredor que ocorrem nos intervalos, distribuindo tarefas e responsabilidades. Os projetos de escola (ou de agrupamento) mobilizam todos os docentes, uma vez distribuídas as tarefas e as responsabilidades, organizam-se, em reuniões parcelares ou através de emails interagindo entre

si de modo a implementar o projeto por eles concebido ou atribuído. É na implementação dos projetos e nas atividades anuais programadas, que a escola funciona como um coletivo em colaboração, resolvendo questões e alcançando os objetivos definidos e não como soma de partes colaborantes.

O ambiente de colaboração é agradável, a maioria dos docentes conhecem-se de um trabalho que vêm construindo ano após ano, no entanto, existem algumas dificuldades na continuidade das equipas de colaboração e na existência de uma única equipa de escola.

Na sequência das ações de formação contínua para professores do 1º ciclo em matemática, língua portuguesa e ciências experimentais nas quais se reforçaram os saberes nas equipas, surgiram novas ideias de trabalho e novos conhecimentos que deram origem a projetos de escola ou entre turmas. Surgiram projetos entre educadoras e professores do 1º ciclo com base na motivação dos temas e nas relações interpessoais entre eles. Tendo ocorrido reuniões breves com os que participavam no projeto em que se definiram-se as responsabilidades trocaram-se emails e implementaram-se os projetos.

O contratempo sentido de falta de espaço e tempo para reuniões que poderiam promover um trabalho de colaboração face a face, foi ultrapassado pelos docentes, em subequipas de ano ou de projetos, recorrendo à troca de emails e à plataforma. Permitiu que estes não estivessem isolados nas suas salas e na escola e tendo encontrado uma possível estratégia de colaboração. A escola tem ainda reflexos do tempo de trabalho individualizado do professor isolado na sala de aula que é contrariado pela existência dos projetos e das formações em que estes têm participado e partilhado.

Estudo de caso - Agrupamento Olival

Desde o início do ano que as reuniões entre docentes estão marcadas, num mesmo dia da semana estipulando cada semana para a sua reunião: de escola; de coordenadores de ano, de ano, de conselho pedagógico e com os pais.

A reunião mensal entre as educadoras do agrupamento das várias escolas, decorre rotativamente nas salas de pré-escolar no horário previsto, e é coordenada pela coordenadora do departamento do pré-escolar. A rotatividade entre as salas é defendida como meio de conhecerem os diferentes contextos de trabalho a as realidades de cada uma. Nas reuniões trocam-se informações do agrupamento e das escolas, respondem-se a pedidos ao pré-escolar do agrupamento, preparam-se documentos para serem submetidos a conselho pedagógico ou à direção do agrupamento e trocam ideias e experiências sobre a educação de infância e planificam-se algumas atividades em grupo. Preparam-se apresentações conjuntas do trabalho significativo desenvolvido no jardim de infância, para encontros no agrupamento, entre escolas, na comunidade.

Por sua vez, a equipa do Jardim de Infância da escola do Olival, é constituído por duas educadoras (uma há pelo menos quinze anos na escola e outra há 3 anos no agrupamento) e duas assistentes (mais de 5 anos no agrupamento mas pela primeira vez no pré-escolar). As educadoras conhecem-se do agrupamento, mas é a primeira vez que estão a trabalhar na mesma escola, pelo que decidiram iniciar o trabalho da equipa semanal por um tempo de trabalho comum

onde discutem experiências e saberes e organizam brevemente a semana, para depois, partilharem com as assistentes a programação da semana, ouvindo opiniões, discutindo procedimentos e distribuindo e orientando o trabalho a desenvolver. Existe no grupo, uma hierarquia, embora cooperem no trabalho, educadoras e assistentes não estavam habituadas a trabalharem em conjunto sendo que é a primeira vez que as assistentes dão apoio a estas salas, o que faz com que seja necessário explicitar o porquê de algumas medidas adoptadas na sala e nos espaços onde as crianças circulam. Existe uma co-responsabilização construída, ao longo do ano as assistentes foram-se tornando autónomas e independestes e o trabalho começou a ter caraterísticas de colaborativo.

As educadoras promovem uma a duas manhãs de trabalho partilhado numa das salas com todas as crianças, pelo que têm a preocupação de proporcionar atividades e experiências parecidas nas salas e de ir à sala uma da outra para verem as reações das crianças ou mesmo o tipo de produtos obtidos. Fotografam e filmam algumas das experiências nas salas e partilham-nas com os pais, comentando as aprendizagens dos filhos, pelo que tiveram anteriormente de analisar, refletir e discutir as produções das crianças e de as selecionar. As salas têm o mesmo tipo de material, partilham o que têm diferente ou juntam o material que têm em menor quantidade de modo a poder ser utilizado pelas crianças. Embora, as assistentes estejam destinadas uma a cada sala, qualquer uma das educadoras as orienta de modo a que conheçam este nível de ensino, com caraterísticas próprias, e se tornem autónomas.

As educadoras cooperam, ainda, com a equipa de apoio às crianças com necessidades educativas das quais fazem parte a professora do ensino especial da escola (que se desloca a cada sala duas vezes por semana para um trabalho individual com cada uma das crianças), a terapeuta da fala que se desloca à escola uma vez por semana para uma hora de trabalho com duas das crianças e a assistente social e os médicos de serviço de saúde.

As educadoras almoçam, em geral, juntas, e, por vezes aproveitam esse tempo para acabar de discutir assuntos de escola que ainda estão pendentes, ou apoiarem-se quando as respostas possíveis do sistema educativo a algumas crianças problemáticas que têm ainda não são suficientes e não as satisfazem e discutem da participação ou não em ações de formação de que tiveram conhecimento.

Frequentemente tem espaços comuns informais com os professores do 1º ciclo como, por exemplo, o tomar chá, aproveitando para trocar informações e ideias sobre atividades que desenvolvem nas suas salas, sobre atividades que foram realizadas nas salas do 1ºciclo e observadas através dos resultados apresentados nos expositores de corredor ou ainda sobre os problemas de crianças que estiveram nas suas salas. Partilham com os professores do 1º ciclo as reuniões de escola, defendendo o seu nível de ensino e incorporando outros saberes.

O trabalho é colaborativo, mas está ainda numa fase inicial, pois nasce da necessidade de partilhar saberes e conhecimentos a nível profissional e social, existe a aceitação do outro e o cuidado pelo outro mas é o tempo que vai permitir amadurecer a colaboração para efeitos de resposta a uma escola.

Também para os professores do 1º ciclo, as calendarizações das reuniões estão previstas no seu horário semanal, sendo que as diversas reuniões parcelares realizam-se à quarta-feira depois das 15h30, tendo cada semana a sua reunião específica.

Na reunião de docentes de escola participam os professores do 1º ciclo, os professores de apoio e do ensino especial, os educadores e os professores do 2º e 3º ciclo que colaboram com a escola em projetos específicos de escola e agrupamento. A reunião é coordenada pela coordenadora de estabelecimento e visa informar os colegas do que que está previsto e o que é necessário dar resposta em termos de escola (os pedidos gerais do agrupamento, os pedidos de colaboração, a planificação agendada, a organização das festas de escola, das visitas de estudo), a discussão sobre os problemas que afetam a escola e como resolvê-los.

Relativamente às reuniões de ano, realizam-se mensalmente, na escola de quem coordena o ano (um docente em cada escola do agrupamento). Nessas reuniões existe uma partilha de saberes e de experiências que decorre do trabalho que foi sendo desenvolvido no âmbito dos programas de formação e que envolveu todos os docentes das escolas do 1º ciclo no que diz respeito à matemática e português. Planificou-se a calendarização anual, construíram-se tarefas para sala de aula, discutiram-se resultados gerais de aprendizagem, construíram-se testes comuns.

Entre os professores do 1º ano, e, porque se estava a implementar o programa de matemática de 2007, o agrupamento implementou a modalidade de parceria periódica, no tempo definido para lecionar matemática. O agrupamento dispunha de uma professora especialista na área da matemática pelo que em vez de lhe atribuir como era hábito apoios individuais aos alunos, atribuiu-lhe a tarefa de apoiar em parceria, os professores que estavam a implementar o novo programa de matemática. A sua tarefa incluía a de construir e implementar tarefas utilizando materiais e estratégias de trabalho em sala que promovessem o desenvolvendo da comunicação matemática. Este tipo de trabalho viabilizou a construção e implementação das mesmas tarefas nas turmas de 1º ano e a posterior discussão de resultados, os professores envolveram-se, na partilha dessas e de outras experiências. O grupo ganhou um maior dinamismo, as discussões sobre os conteúdos do programa tornaram-se mais vivas, houve aprofundamento do conhecimento matemático que envolveu diversas pesquisas temáticas e a construção de tarefas refletidas e ajustadas aos alunos. Os materiais de matemática existentes nas escolas circularam entre as turmas para apoio às tarefas, refletindo-se sobre a sua utilidade no apoio ao pensamento das crianças desta faixa etária.

Algumas das reuniões de ano, dos outros anos, foram dedicadas à matemática, discutirem-se ideias, construírem-se tarefas, analisarem-se resultados e planificaram-se novas tarefas com base no conhecimento das aprendizagens das crianças e dos seus comportamentos e atitudes. Os reflexos dos programas da formação contínua para professores do 1º ciclo em língua portuguesa, matemática e ciências experimentais que mobilizaram todos os docentes das escolas do 1º ciclo do agrupamento, motivou-os a partilharem as ideias e as experiências vividas. O dinamismo transpareceu nos diversos anos nas propostas aos alunos e nos resultados apresentados em expositores de corredor. Outras reuniões prenderam-se com a discussão de documentos emanados do Conselho Pedagógico ou da direção a que urgia dar resposta.

O ambiente de boas relações que se vive entre educadores e professores de 1º ano e, a opção do agrupamento, de manter juntos os alunos que transitam do mesmo educador, facilitou a comunicação entre educador e professor do 1º ano, quer quando se tratou de falar sobre problemas de algumas crianças e suas famílias, quer quando se tratou de falar sobre as aprendizagens e do tipo de experiências que tinham sido proporcionadas aos alunos.

As reuniões de coordenadores de ano foram dedicadas às passagens de informação recíprocas entre os coordenadores de ano e o coordenador de departamento que tem acento no conselho pedagógico. Discutiram-se documentos e expressaram-se preocupações.

Em termos de conclusão, em ambos os agrupamentos os professores e educadores viveram, no tempo de observação do estudo, em colaboração. No entanto, o tipo de colaboração conseguido dependeu das escolas, dos docentes e da cultura de escola e do agrupamento.

O efeito da cultura do agrupamento faz-se sentir, nas políticas do agrupamento de estimular a cooperação entre os docentes, as quais produziram efeitos na escola.

Nos educadores, talvez porque tradicionalmente têm sido consideradas um grupo à parte, que se formou mais tarde, e, em que as crianças não estão sujeitas ao ensino obrigatório, existe uma colaboração mais intensa na partilha de experiências em sala. Entre os professores do 1º ano, o objetivo de implementar pela primeira vez o "novo programa de matemática de 2007" e de discutir e experimentar novas tarefas e estratégias em sala facilitou a interação e a colaboração entre todos eles, em especial no agrupamento em que foi implementada a modalidade de parceria em sala de aula.

Os professores do 1º ciclo, ao longo do tempo em que decorreu o estudo, embora tenham trabalhado maioritariamente independentemente em sala de aula, mostraram já não estar isolados, encontraram meios de trocar ideias sobre o trabalho desenvolvido nas salas, as tarefas e as estratégias de resolução dos alunos bem como sobre os problemas da escola.

Pode afirmar-se que nas escolas com corpo docente mais estável, a colaboração entre pares evolui de modo estável e coerente, tal como foi possível verificar nos dois agrupamentos dos estudos de caso. Nos grupos onde a instabilidade da equipa é grande é difícil criar equipas e projetos de trabalho e dar-se-lhes continuidade pois não é possível dar continuidade ao trabalho nem criar relações interpessoais que permitam implementar uma cultura de grupo e escola.

Os projetos de agrupamento que englobam educadores e professores de 1º, 2º e 3º ciclo trouxeram à comunidade de docentes um maior conhecimento específico que proporcionou um aumento de troca de saberes e conhecimentos, discussões mais alargadas sobre o ensino e sobre a função e o objetivo da escola, o que ajuda a consolidar a colaboração entre pares.

Referências

Boavida, A. M. & Ponte, J. P. (2002). Investigação colaborativa: Potencialidades e problemas. In GTI (org), *Refletir e investigar sobre a pratica profissional* (pp 43-55). Lisboa. Associação de Professores de Matemática.

Bogdan, R., & Biklen, S. K. (1994). *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto. Porto Editora.

Hargreaves, A. (1998). *Os professores em tempos de mudança: o trabalho e a cultura dos professores na idade Pós-Moderna*. Lisboa. McGraw-Hill de Portugal, Lda.

Hargreaves, A.; Liebernan, A.; Fullan, M. & Hopkins, D. (2010). *Second International Handbook of Educational Change*. New York. Springer.

Ponte, J. P. & Serrazina, L. (2002). Professores e formadores investigam a sua própria prática: o papel da colaboração. In GTI (org), *Refletir e investigar sobre a pratica profissional*. Lisboa. Associação de Professores de Matemática.

Ponte, J. P. & Serrazina, L (2004). Práticas Profissionais dos Professores de Matemática. *Quadrante*, 13 (2), 51-74.

Silva, P. (2003). *Escola – Família, uma Relação Armadilhada: Interculturalidade e Relações de Poder*. Porto. Edições Afrontamento.

Thruler, M. G. (1994). Relations professionnelles et culture des établissements scolaires: au delà du culte d'individualism? *Revue Française de Pédagogie*, 109, 19-39.

A Agregação de Escolas e Agrupamentos e a Possibilidade de Inovação e Melhoria

João Esteves Salgueiro
Agrupamento de Escolas Viseu Norte
joaoesalgueiro@gmail.com

Resumo – Partindo de um quadro teórico assente na Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, procura-se analisar a possibilidade de a criação de um novo sistema organizacional escolar poder traduzir o desenvolvimento de processos de inovação e melhoria. O foco de análise incide sobre os agrupamentos escolares, uma realidade que emergiu em finais da década de 1990 e que, desde 2010, tem vindo a complexificar-se, fruto da consolidação de uma política educativa que assume o propósito de agregar, numa unidade organizacional, a educação pré-escolar e a escolaridade obrigatória de 12 anos. Desta forma, a tradicional organização da Escola em estabelecimentos de ensino tende a desembocar na constituição de grandes organizações educativas, verticalizadas e arreigadas nas comunidades locais. Procura-se, assim, perspetivar a Escola como um sistema organizacional em interação com um ambiente complexo e multifacetado que, ao introduzir "irritações", desencadeia na instituição as condições promotoras de uma clausura operativa ativadora de mecanismos autopoiéticos e de formas autorrecursivas autónomas e inovadoras.

Palavras-Chave: teoria dos sistemas sociais, mecanismos autopoiéticos, *stakeholders*, redes, inovação e melhoria

Um esboço normativo da evolução da escola portuguesa

Os processos de agregação que têm vindo a configurar novos sistemas organizacionais, popularizados pela expressão *mega agrupamentos,* emergiram em 2010 e consolidaram-se em 2012. Contudo, esta tendência já antes tinha tido os seus primeiros desenvolvimentos.

A noção de agrupamento de escolas remonta à Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE, Lei n.º 46/86, de 14 de outubro), mas a configuração da ideia viria a ser desencadeada, sobretudo após a publicação do Desp. nº 27/97, de 2 de junho. O Dec.-Lei n.º115-A/98, de 4 de maio, que aprovou "o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário", viria a consolidar uma tendência que desembocou na "constituição de unidades administrativas de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas"[1]. Regulamentação posterior, o Dec. Reg. n.º 12/2000 de 29, de agosto e o Desp. n.º 13313/2003, de 8 de julho, viria a estabelecer os principais requisitos, antes da publicação do Dec.-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril[2]. Entre as prerrogativas do "órgão de direção estratégica" contam-se a capacidade de eleger e destituir o diretor, que lhe tem de prestar contas. Este órgão veio reforçar a representação da comunidade educativa, alterando uma "lógica de gestão escolar colegial", por uma forma de "gestão unipessoal", centrada na estrutura

1 Desp. n.º 12955/2010, de 11 de agosto.

2 A que se seguiria a Port. n.º 1181/2010, de 16 de novembro.

organizacional do diretor. O contexto do alargamento da escolaridade obrigatória até ao 12.º ano fez com que a questão da agregação se viesse a colocar de forma mais veemente. Inicialmente com a Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, depois a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho e o Desp. n.º 12955/2010, de 11 de agosto. Com a chegada ao poder do atual governo, deu-se um novo ímpeto no discurso do aprofundamento da autonomia e da descentralização de competências, ao mesmo tempo que a nova realidade é apresentada como uma inovação. A ideia de *agregação* sobrepõe-se ao termo *agrupamento*, passando as novas organizações escolares a ser apelidadas de *mega agrupamentos*.

Esta política de *"territorialização da Educação"* viria a ser consolidada com o Dec.- Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, afirmando-se a vontade do governo de "dotar o ordenamento jurídico português de normas que garantam e promovam o reforço progressivo da autonomia e a maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas, (…)". Deste modo, pretende-se contribuir para a "reestruturação da rede escolar, a consolidação e alargamento da rede de escolas com contratos de autonomia"[3]; o reforço do poder local e da participação da comunidade nas questões educativas.

Elementos para a construção de um quadro teórico de análise

No contexto de uma mundividência, que já foi caraterizada como correspondendo a uma *sociedade de risco* (Beck, 1998; Luhmann, 1997a; 2006), marcada pela *complexidade* e pela *contingência* (Luhmann, 1997a, 1998, 2006), a escola, enquanto sistema organizacional, também não fica imune às mudanças aceleradas que se dão fora dela (Formosinho, 2002; Luhmann, 2002b).

Assim, num quadro social e organizacional contingente e de risco, são necessárias outras teorias que possibilitem uma melhor compreensão de uma realidade social e organizacional mais complexa. A *Teoria dos Sistemas Sociais,* criada por Niklas Luhmann, poderá constituir um sustentáculo catalisador de novas perspetivas sobre a sociedade e a educação. Esta teoria permite-nos perspetivar a Escola como um sistema organizacional complexo, em interação com um ambiente também ele complexo e multifacetado que, ao introduzir "irritações", desencadeia condições promotoras de processos de clausura operativa ativadora de mecanismos autopoiéticos capazes de produzir estruturas autorrecursivas e regeneradoras.

Seguindo as recomendações de Luhmann (1998, p. 35), também nós procuramos ultrapassar um certo défice teórico para a compreensão dos fenómenos sociais e proporcionar algum contributo para melhorar a descrição do campo educacional (Luhmann, 1991a, 1991b, 1997a, 2006). A Escola, ao configurar-se num mega agrupamento, congrega em si uma maior incerteza e contingência, dificultando a captação da complexidade interna do *sistema* e das suas interações com o *ambiente*; tanto mais que se vai constituindo como uma organização produtora e gestora do seu próprio conhecimento (López Yáñez, 2005). Importa, pois, fazer um breve percurso conceptual pelos elementos fundamentais da *teoria dos sistemas sociais* de Luhmann, procurando depois estabelecer algumas das possíveis inter-relações com outras teorias.

[3] Os primeiros contratos de autonomia foram regulamentados pela Port. n.º 1260/07, de 26 de setembro.

O termo *sistema* terá surgido apenas por volta de 1600, mas o pensamento sistémico constitui uma tradição transmitida desde a Antiguidade (Luhmann, 1991a, p. 20), falando-se, então, em totalidades constituídas por partes. O problema, como ressalta Luhmann, é que a *totalidade* deveria ser pensada duplamente: como *unidade* (*Einheit*) e como *totalidade* (*Gesamtheit*) das partes, que são mais do que a sua soma.

Como sustenta Luhmann (1991b), a diferença tradicional foi substituída pela distinção entre *sistema* e *ambiente*, tendo-se reformulado como teoria de diferenciação do sistema e incorporado no novo *paradigma*. O *sistema* total utiliza-se a si mesmo como *ambiente* dos seus sistemas parciais, alcançando um grau mais elevado de improbabilidade. Desta maneira, um sistema diferenciado não consta de um determinado número de partes e de relações entre elas, mas de uma maior ou menor quantidade de diferenças operativas utilizáveis entre *sistema* e *ambiente* (pp. 31-32). Neste processo de reconfiguração, o contributo de Ludwig Von Bertalanfy, sendo importante, comporta em si algumas limitações. Ao diferenciar *sistemas abertos* e *sistemas fechados*, remete estes para uma aceção de *caos* e *limite*, ocupando-se apenas daqueles (Luhmann, 1991a, p. 31). Afastando-se desta distinção, Luhmann centra a sua atenção na questão de saber "como a clausura pode produzir abertura", desenvolvendo uma teoria mais complexa – que permitiu a introdução de *auto-descrições*, *auto-observações* e *auto-simplificações* e a distinção da diferença a partir de um observador (Luhmann, 1991a).

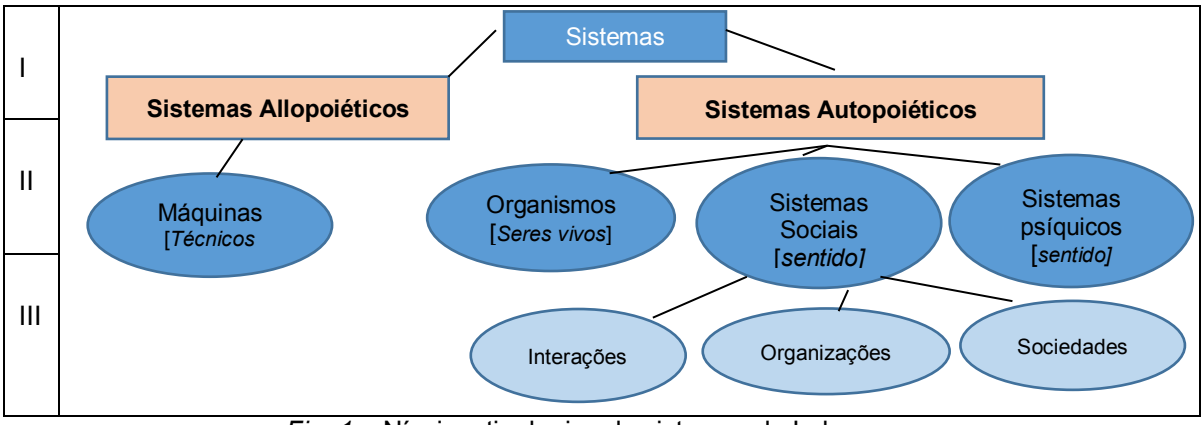


Fig. 1 – Níveis e tipologias de sistemas de Luhmann

Na sua *Teoria Geral Sistémica*, representada em traços gerais na *fig. 1*, Luhmann concebe um primeiro nível aglutinador que corresponde à *Sociedade*, depois desdobrado nos quatro grandes sistemas, o *sistema como Máquina*[4], que funciona em circuito fechado, técnico, que corresponde a uma dimensão de tipo especialista e que introduz ou comunica os dados ao sistema. Este tipo de sistema poderá corresponder a um tipo de mudança orientada do centro para a periferia e que foi já caraterizada como *mudança decretada* (Barroso, 1996), adequando-se a um tipo de *regulação coercitiva* (Justino e Batista, 2013) e que corresponde ao que Formosinho (1989), na sua já clássica distinção, fazia equivaler à ideia de *Escola como Serviço Local de*

[4] Os sistemas podem tornar-se allopoiéticos [do grego allo, "diferente", e poiein, "criar", "construir"] quando não se conseguem reproduzir a si próprios. Não têm autonomia. Ao contrário, os sistemas autopoiéticos recorrem ao ambiente para reproduzirem parte dos seus elementos funcionais e códigos de funcionamento (Neves, 2005).

Estado. Os principais tipos de sistemas, *organismos, sistemas sociais e sistemas psíquicos*, consubstanciam-se num único princípio condutor de toda a inter-relação entre *sistema/ambiente-diferença e autopoiesis* (Berghaus, 2011, p. 38). Os sistemas, assim considerados, definem-se pelas operações que produzem e reproduzem e a unidade de cada um corresponde à unidade da operação constituinte (Luhmann, 1995, p. 26). Seguindo Luhmann (1995), em cada um dos sistemas operacionais realizam-se dois aspetos conjuntos e interrelacionados. Um primeiro, diz respeito às operações que produzem, fazendo emergir uma diferença entre *sistema* e *ambiente,* em que as operações conectáveis compõem o *sistema* e, o que é excluído, o *ambiente* do sistema. As operações produzem, assim, uma forma com dois lados, um lado interior – o *sistema* – e um lado exterior – o *ambiente*. Um segundo aspeto reporta-se à própria operação. O *sistema* coloca-se num determinado (exclusivo) estado histórico que se torna o ponto de partida necessário para a continuidade de qualquer operação subsequente. Com a mesma operação, o *sistema* gera as estruturas e fixa as condições necessárias para a sua conectividade. A unidade do modo de funcionamento dessa relação garante a continuidade e a auto-reprodução (*autopoiesis*) do sistema (Luhmann, 1995, p. 27)[5]. Para Luhmann,

> *"os elementos sobre os quais se levantam os sistemas autopoiéticos (…) não têm existência independente (…). (…) são produzidos pelo sistema e precisamente pelo facto de se utilizarem como distinções, são diferenças que no sistema fazem uma diferença. (…) são unidades de uso para produzir novas unidades de uso – para as quais não existe nenhuma correspondência no ambiente"* (Luhmann, 2006, p. 45; 1997a).[6]

O sistema é autónomo, não só no plano estrutural, mas também no plano operativo, podendo constituir operações próprias, estabelecer ligações com essas mesmas operações e antecipar operações ulteriores do próprio sistema. No entanto, para Luhmann, os sistemas sociais não são compostos por pessoas, mas por comunicações, desenvolvendo operações específicas no âmbito de um processo orientado para a diferença *Medium / Forma* (*Medium/ Form*) (Luhmann, 1997a, p. 59). A comunicação é absolutamente central, processando-se no contexto de uma síntese composta por uma combinação de três seleções: *informação* (*Information*); *emissão* (*Mitteilung*) e *compreensão* (*Verstehen*) (Luhmann, 1997a, p. 72). Cada *informação*, *emissão* ou *compreensão* implica uma *seleção* a partir de diferentes possibilidades, sendo, por isso, *contingente*[7]. Porém, como salienta também Luhmann (1991b), o êxito da comunicação deve parecer extremamente improvável, considerando que é improvável que *ego (recetor)* entenda *alter*

---

[5] A noção de "*autopoiese*" foi introduzida em 1971, pelos biólogos chilenos Maturana e Varela (1998), para designar a organização de um sistema vivo mínimo. Segundo Varela (1992), um sistema autopoiético "é aquele que continuamente produz os componentes que o especificam, no momento em que o realizam (ao sistema) como unidade concreta no espaço e no tempo, tornando possível a própria rede de produção de componentes".

[6] Tradução livre que será, por nós, efetuada no caso de citações noutras línguas.

[7] Para Luhmann contingência refere-se à ideia de imprevisibilidade e risco e traduz a possibilidade de haver outra escolha ou seleção.

(emissor), dada a separação e individualização dos seus corpos e consciências e considerando que o sentido da comunicação apenas pode ser compreendido ligado ao contexto. Contudo, as improbabilidades do processo comunicacional e a maneira como se superam e transformam em possibilidades vêm regularizar a construção dos sistemas sociais (Luhmann, 1991b). Estas constituem um processo de ordenação social, em grupos ou em organizações e desenvolvem-se através de uma *dupla contingência* (Luhmann, 1991a)[8]. Esta delimita o sentido da comunicação, num processo em que *medium* e *forma* atuam como "condutores de probabilidades" (Luhmann, 1997b, p. 190).

Com efeito, como sublinha Luhmann (1995), *Medium*[9] constitui a "ordenação de possibilidades" (p.15) e deve ser sempre pensado em ligação com *Forma* (Berghaus, 2011, p. 112). Os *Medium* são constituídos por elementos *debilmente acoplados*, enquanto *Forma* corresponde aos mesmos elementos juntos e *rigidamente acoplados*. Nesta diferenciação, os *Medium* regeneram-se a si próprios, pois criam formas e dissolvem-nas novamente (Berghaus, 2011, p. 305).

A *Sociedade* é constituída por comunicação, códigos comunicáveis e não por homens, comunicando não consigo mesma mas com o ambiente e com outros sistemas sociais ou psíquicos[10]. A possibilidade de desenvolvimento de processos comunicativos ocorre através de mecanismos de *acoplamento estrutural* (*strukturelle kopplung*)[11] (Luhmann, 1997a, 2006), por intermédio dos quais o sistema limita o leque de possíveis estruturas para realizar a sua *autopoiese*. Cada *sistema* adapta-se ao respetivo *ambiente*, mantendo dentro de si próprio uma dada margem de manobra que lhe concede *autonomia* (Luhmann, 1997a, pp.100-101). A figura seguinte (*fig. 2*) ilustra um processo autopoiético, assente num mecanismo de *acoplamento estrutural* e que poderá ser aplicado à ideia de *Escola como Sistema Autopoiético*.

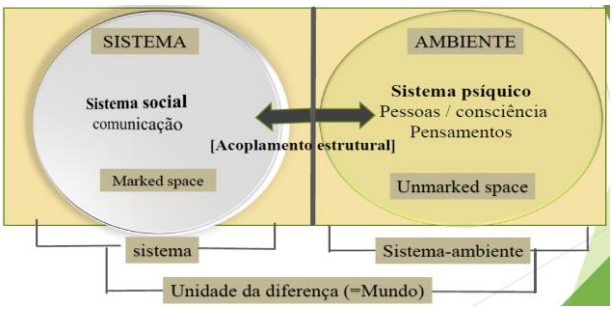


Fig. 2. Diferenciação sistema / ambiente

[8] A dupla contingência traduz uma dupla imprevisibilidade na observação mútua significativa de sistemas operacionais. Ocorre quando duas instâncias têm o propósito de processar informação entre si, conduzindo à ordenação social e à formação de um sistema.

[9] Como sublinha Luhmann (2006), o médium fundamental da comunicação é a linguagem (pp. 157 e ss).

[10] Enquanto os sistemas sociais alcançam a sua autorreferenciação e fechamento recursivo através da comunicação, os sistemas psíquicos, em que se encontra o homem, fazem-no mediante consciência (Luhmann, 1991b, p. 97).

[11] O *acoplamento estrutural* traduz o processo pelo qual um sistema utiliza as estruturas de funcionamento de outro sistema, os seus elementos, para fazer operar os seus próprios processos comunicativos.

Para Luhmann, as organizações não se diferenciam da sociedade, nem dos âmbitos societais, não se conceptualizando como um sistema de tipo próprio (1997b, p. 4). Tal como a sociedade, as operações nas organizações orientam-se para a diferenciação entre *sistema* e *ambiente* e reproduzem-se de forma *autopoiética,* fazendo com que as identidades das organizações sejam construídas mediante *seleções* ininterruptas de *decisões* (*Entscheidungen*). Neste contexto, as organizações são interpretadas numa estreita articulação com a *decisão* e não como pretensão de *racionalidade* imediata. Esta perspetiva, aplicada à Escola, ultrapassa uma abordagem de *sistema aberto* que muitas vezes tem sido objeto de investigação em Portugal, como, por exemplo tem vindo a ser configurado na imagem de "escola como comunidade educativa" (Formosinho, 1989), ou através da dualidade que enfatiza uma abordagem de "autonomia construída" face a uma ideia de "autonomia decretada" (Barroso, 1996). Quer num caso quer noutro, sobrepõe-se um tipo de "regulação induzida" (Justino e Batista, 2013) que deixa a Escola ao dispor da comunidade e dos respetivos *stakeholders*. Este tem sido, quanto a nós, o paradoxo da autonomia que tem vindo a alimentar grande parte do discurso das políticas educativas dos últimos vinte e cinco em Portugal.

No quadro destas ideias, impõe-se uma análise da possibilidade de mostrar um outro horizonte de *sentido* construído na Escola, implicando os processos de tecelagem dos *actantes* num contexto de um *fechamento recursivo* e autorreferencial sustentado por mecanismo autopoiéticos.

Recorrendo a Brown (1969), a perspetiva de Luhmann passa pelo estabelecimento de uma diferenciação entre o lado em que se encontra o observador e o lado não observado, centrando-se aquele no espaço marcado, a linha de fronteira de uma diferença e que força o observador à tomada de decisão por um dos lados. Acentua, contudo, a importância do cruzamento de limites, considerando-o criativo e não uma mera repetição identitária. Para Luhmann, um processo de diferenciação não se pode identificar a si próprio, mas fá-lo em referência a um *código binário* que permite uma criação fértil possibilitado pelo cruzamento da fronteira (1997a, p. 61). As operações organizacionais usam as referências do *ambiente* apenas na proporção dos seus próprios códigos e programas, fazendo com que as identidades das organizações sejam construídas mediante *seleções* ininterruptas de *decisões*. Neste contexto, as organizações são interpretadas numa estreita articulação com a *decisão* (Luhman, 2000). Esta, por sua vez, não pode ser entendida como um processo de reflexão que serve de preparação de uma ação, tendo em vista a execução. Decidir significa escolher entre alternativas, "*convertendo a incerteza em risco*" (Luhmann, 1997b, p. 10).

Nos termos de Luhmann (2002a), as decisões diferenciam-se das ações por um ponto distinto de relação da sua identificação e porque têm uma forma diferente de enfrentar a *contingência*. Como sublinha Luhmann,

> *"o que atua como unidade da decisão (…) é (…) a relação ajustada entre alternativas. A identidade de um ato de decisão não se perfila, consequentemente, apenas na alternativa eleita, mas também contra o horizonte de outras possibilidades entre as quais aquela foi escolhida (1997b, p. 11).*

Mas as *decisões*, para preservarem a sua continuidade, precisam de ser transformadas em estruturas que servem como *premissas* – ou pré-requisitos – para outras *decisões*. Como salienta Kühl (2010, p. 4), citando Luhmann (1998), as *premissas de decisão* constituem "uma restrição da regulação do trabalho, quando numa organização se comunica, marcha [trabalha], faz registos [formais], ou governa. É estabelecida uma posição hierárquica que determina quem – com quem – pode oficialmente falar e quem não pode" (p.4). As estruturas têm a função de "condições prévias" que limitam questionamentos na respetiva aplicação (Luhmann,1997b), através das quais as organizações protegem as suas "bases internas de segurança e, simultaneamente, afirmam a sua autonomia relativamente ao *ambiente.* Tal só pode acontecer se se apoiarem em "certezas autoproduzidas", tomando em conta a documentação formal e escrita das decisões adotadas (Luhmann, 1997b, p. 63).

Este quadro conceptual cria as condições que nos possibilitam uma análise da escola agregada, entendida como um sistema organizacional complexo que toma decisões em interação com um ambiente também complexo e multifacetado e que introduz no sistema "irritações" que são vistas como potenciadoras de criatividade sistémica.Tanto mais que, de acordo com Luhmann (1997b), as decisões surgem muito ligadas à inovação (*innovation*). Criando as condições de auto-estabelecimento, a inovação constitui um "processo de decisão contra indutivo, um processo de decisão que decide diferente do que era esperado, mudando, assim, as expectativas"*"* (p. 89)[12].Sendo uma *mudança* de estrutura, a inovação não é uma renúncia sem reposição e redução de aprendizagem organizacional, como também não é uma mudança de programa, uma *reforma*[13]*,* uma simples *invenção* ou *melhoria*. Do mesmo modo, a institucionalização ou normalização das inovações não implica, necessariamente, a criação de papéis, expressamente, para esse fim. Para Luhmann (1997b),*"a inovação só é possível quando os processos de decisão são considerados*

> *alternativas viáveis. Em Processos decisão cooperativos altamente diferenciados, que requerem que uma reorganização (mais ou menos) simultânea de alternativas numa infinidade de situações decisão que são determinadas sobre soluções que até agora têm sido preferidas, mas não nas que ainda não foram eleitas"(p. 91).*

Ficam assim traçadas as linhas conceptuais que configuram as linhas mestras do nosso quadro teórico, a partir das quais pretendemos estabelecer conexões com a *teoria de rede*, a *teoria do Ator Rede*, a *teoria dos stakeholders* e com questões de liderança.

Quanto à relação entre a *teoria dos sistemas sociais* e a *teoria de rede*, emerge como uma linha de pesquisa mais produtiva aquela que procura relacionar a rede social com a comunicação (Fuhse, 2011). Este autor sugere uma díade comunicativa no contexto da *dupla contingência* ou mesmo uma tríade, tendo como referência a possibilidade de uma *múltipla contingência* (White,1999). Antevemos, assim, as vantagens que a abstração teórica nos concede, por

---

[12] Para Luhmann, a intencionalidade não é decisiva para a mudança e inovação, uma vez que tal também ocorre em situações de emergência, quando se adotam atividades secundárias ou se renuncia a atividades.

[13] Como tem acontecido, por exemplo, no caso português, em que as reformas têm vindo a traduzir-se em rotundos e repetidos fracassos. Como foi já sublinhado por Canário (1996), a mudança das práticas por decreto tende a "ignorar ou a reconfigurar as propostas que lhe são enviadas de 'cima'" (p. 65).

exemplo, para estabelecermos inter-relações entre diferentes âmbitos conceptuais, permitindo-nos aprofundar e diversificar a análise de processos organizacionais mais complexos. Neste contexto, também a *Teoria do Ator-Rede* (*Actor Network Theory* – ANT)[14] constitui uma opção conceptual enriquecedora. Articulando-se com a teoria dos *stakeholders*, acentua não só a ideia de rede, mas também das *partes interessadas* que a constituem. Segundo Freeman (1984), os *stakeholders* reportam-se a todos os que são afetados pelas decisões e ações e que têm poder para influenciar os objetivos e os resultados, podendo mesmo implicar a possibilidade de serem selecionadas numa base *ad-hoc.* Este elemento introduz a faculdade de marginalização de grupos importantes, em resultado de ambiguidades ou perspetivas distorcidas que podem colocar em risco a viabilidade e o apoio ao processo, a longo prazo (Reed et al. 2009, pp. 1933-1934). Como sublinha Latour (2005), precisamos de redefinir o adjetivo *social*, indo ao encontro da ideia de uma situação estabilizada, um conjunto de laços que podem ser mobilizados para contarem para algum outro fenómeno, algo que é tecido em conjunto. Uma agregação do *social* que incorpora elementos heterogéneos, associando elementos humanos e não-humanos designados por *Actantes*. Esta teoria foi já usada, nomeadamente por Perillo (2008), para analisar a possibilidade de desenvolver práticas de *liderança distribuída* em contexto de fabricação e tecelagem social em rede.

Procedimentos metodológicos

Procurando direcionar a investigação para o quadro teórico de análise exposto, situamo-nos em torno de uma questão central mais abrangente, desdobrando-a em cinco eixos de pesquisa.

Questão de investigação: Análise de um *mega agrupamento* em termos de inovação e melhoria sistémica e organizacional em interação com os *stakeholders da comunidade.*

Eixos de pesquisa: a) Visão de um mega agrupamento enquanto núcleo escolar inovador e de referência para a região; b) Dinâmicas organizacionais e interação com os *stakeholders* com impacto na melhoria organizacional; c) Estabelecimento de redes de comunicação – cooperação/tensão, sentidos, propósitos, resultados...d) O *mega agrupamento* (em análise) como sistema organizacional complexo em interação com um ambiente multifacetado; e) O sistema organizacional como produtor de mecanismos autopoiéticos e o papel das lideranças educativas; e) Perceção do lado mais informal da organização e da produção de significados e de elementos subjetivos e não planeados na construção do novo agrupamento.

Partimos do pressuposto de que uma abordagem qualitativa ajusta-se melhor ao estudo que nos propomos desenvolver, uma análise detalhada e interpretativa de um contexto que engloba o sistema organizacional configurado num *mega agrupamento*, quer numa perspetiva diacrónica quer sincrónica e nas relações que ele estabelece com um ambiente multifacetado. Temos presente que o método qualitativo descreve os fenómenos por palavras em vez de números ou medidas, não tendo a preocupação de estudar os comportamentos, mas as intenções e situações configuradas nas ideias, na descoberta de significados e nas interações sociais, partindo da perspetiva dos implicados (Wiersma, 1995; Coutinho, 2011). Esta perspetiva enquadra-se no

[14] Esta teoria é habitualmente associada a Bruno Latour, Michel Callon e John Law.

âmbito da abordagem de YIN (2009), para quem a essência de um estudo de caso fica melhor representada através da principal tendência entre todos os tipos de estudo de caso, que é a de procurar iluminar uma decisão – ou conjunto de decisões –, partindo do modo como foram implementadas e com que resultados.

Temos presente a ideia de que qualquer estudo empírico parte de um problema, tendo por base uma "situação concreta e que comporta um fenómeno que pode ser descrito e compreendido segundo as significações atribuídas pelos participantes dos acontecimentos" (Fortin, 2009, p. 42). O que, de acordo com López Yáñez (2005), enfatiza a necessidade de se articularem as mudanças orientadas com as dinâmicas consubstanciais e intrínsecas que todas as organizações comportam e cujo ritmo, sentido ou direção, são alterados pelas perturbações que são introduzidas, levando a que as mudanças planificadas que entram no sistema organizacional se entrelacem com as referidas dinâmicas e sejam por elas afetadas. Como técnicas de análise de dados, elegemos a *análise de conteúdo* e o *método da análise crítica do discurso*, podendo também recorrer "notas de campo" (Bogdan e Biklan, 1994, p. 150). Na esteira de Caria (2003), situamo-nos numa *zona de fronteira*, adequada, aliás, às perspetivas teóricas que fomos equacionando ao longo deste nosso projeto, sem a preocupação com *identidades científico-disciplinares*. Desta maneira, o nosso propósito é o de "'iluminar' os saberes e as atitudes (tácitos e reais) da ciência social no seu contexto de ação" (p.11). Ao optarmos por esta via investigativa, procuramos, também nós, fazer *"… coexistir a linguagem da experiência, de estar e pensar no trabalho de campo, com a linguagem da teoria, que permite objetivar e racionalizar o que ocorreu"* (Caria, 2003, p. 10). A *análise de conteúdo*, de acordo com Bardin (1995) corresponde a um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens". Ou seja, tal como o arqueólogo, o investigador trabalha com vestígios, documentos que pode descobrir ou suscitar e que constituem manifestações de estados, de dados e de fenómenos.

Complementarmente, pretendemos aplicar a técnica da *análise crítica do discurso* (ACD) que, não constituindo um método uniforme de análise discursiva,

> *"conceptualiza o sujeito como sendo construído e construtor de processos discursivos a partir da sua natureza ideológica; b) Valoriza o uso linguístico enquanto expressão de uma produção realizada em contextos sociais e culturais orientados por formas ideológicas e desigualdades sociais; c) Enfatiza o entendimento de visões do mundo diferenciadas, procurando analisar essas visões do mundo que estão subjacentes à constituição dos factos, dos acontecimentos, e, sobretudo, da agenciação no que se relaciona com a linguagem, o discurso, a ideologia e a sociedade; c) Valoriza o modo como o poder social, a dominância e a desigualdade são postos em prática, bem como o modo como são reproduzidas e se lhes resiste, pelo texto e pela fala, no contexto social e político; d) Tem o propósito de tomar uma posição explícita a favor da compreensão e exposição das desigualdades sociais e de resistência face a essas desigualdades; e) Analisa e revela o papel do discurso na (re) produção da dominação, seja o exercício do poder social por elites, instituições ou grupos que*

resulta em igualdade social, políticas, culturais e qualquer tipo de discriminação; f) Enfatiza a valorização das elites e formas de controlo exercido por determinados grupos sobre outros; g)Valoriza uma orientação multidisciplinar" (Pedro, 1997; Van Dijk, 2005).

Enquadrando-se numa perspetiva ampla, diversa, multidisciplinar, a ACD orienta-se para problemas, constitui uma disciplina de cruzamentos com muitas outras disciplinas/áreas, cada uma delas com as suas teorias, instrumentos descritivos ou métodos de inquérito, interconectando-se com a abordagem teórica privilegiada.

Consubstanciando-se num projeto de pesquisa de doutoramento já apresentado e aprovado através da Universidade Aberta[15], este texto traduz já uma sistematização de pensamentos direcionados para a questão central de investigação e para os eixos de pesquisa antes enunciados.

Referências

Bardin, L. (1995). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barroso, J. (1996). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

Beck, U. (1998). *Risikogesellchaft. Auf dem weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Berghaus, M. (2011). *Luhmann leicht gemacht*. 3.ª ed. Köln: Bölau UTB.

Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma Introdução à Teoria e aos Métodos.* Porto: Porto Editora.

Caria, T. (org.) (2003). *Experiência etnográfica em ciências sociais*. Porto: Edições Afrontamento.

Catarino, A. et. al. (1997). Associações de escolas: um contributo para o conhecimento de diferentes modalidades. In A- Luís, J. Barroso & J. Pinhal (org.), *A administração da educação*: *investigação, formação e práticas*. *Atas do 1º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional* (pp. 197-226). Lisboa.

Coutinho, C. P. (2011). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas*. Coimbra: Almedina.

Dijk, T. A. (2005). *Discurso, notícia e ideologia. Estudos na análise crítica do discurso*. Porto: Campo das Letras.

Formosinho, J. (2002). Introdução. In J. Formosinho (org.), *A supervisão na formação de professores II. Da organização à pessoa (*pp. 9-15). Porto: Porto Editora.

Formosinho, J. (1989). De serviço do Estado à comunidade educativa – uma nova conceção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, n.º 2, vol. 1, 53-86.

Fortin, M-F. (2009). *O processo de investigação*. Loures: Lusociência.

Freeman, R.E. (1984). Strategic Management. A Stakeholder approach. Boston: Pitman.

Fuhse, J. A. (2011). Verbindungen und grenzen. Der netzwerkbegriff in der systemtheorie. In J. Wever (ed.), *Sziale netzwerke: konzepte und methoden der sozialwissenschaftlichen netzwerkforschung* (pp. 301-324). München: Oldenburg,.

[15] Sob a orientação da Professora Doutora Susana Henriques.

Justino, D. & Batista, S. (2013). *Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo.* Lisboa: CESNOVA http://sociologia.davidjustino.com/wp-content/uploads/2013/05/redes-de-escolas-e-modos-de-regula%c3%87%c3%83o-do-sistema-educativo-em-portugal_2.pdf (Acessível em 28 de julho de 2015).

Kühl, S. (2010). Die formale seite der Organization. Überlegungen zum Konzept der Entscheidungsprämissen. Working Paper 2. http://www.uni-bielefeld.de/soz/forschung/orgsoz/Stefan_Kuehl/pdf/Formale-Seite-Workingpaper-1-25052010-endgultig.pdf (Acessível em 26 de julho de 2015).

Latour, B. (2005). *Reassembling the social. An introduction tho actor-network-theory*. Oxford: University Press.

López Yáñez, J. (2005). El análisis de las organizationes educativas desde una perspectiva complexa. In AA.VV. *EPD, Reflexiones para la acción* (pp. 107-127). *Organización*. Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria.

Luhmann, N. (2006). *La sociedade de la sociedade*. México: Herder: Universidad Iberoamericana.

Luhmann, N. (2005a). Iluminismo sociológico. In J.M. Santos (org), *O pensamento de Niklas Luhmann* (pp. 19-70). Covilhã: Universidade da Beira Interior.

Luhmann, N. (2002a). *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Luhmann, N. (2002b). *Das erziehungssystem der gesellschaft. Herausgegeben von Dieter Lenzen*. Frankfurt am Main: Surkamp.

Luhmann, N. (2000). *Organisation und entscheidung*. Opladen: WDV.

Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia. Madrid:* Editorial Trotta, S.A.

Luhmann, N. (1997a). *Die gesellschaft der gesellschaft*. Frankfurt am Main: Surkamp.

Luhmann, N. (1997b). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento. Introducíon de Darío Rodríguez Mansilla.* México: Anthropos Editorial.

Luhmann, N. (1995). *Soziologische aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch.* Opladen: Westdt. Verl.

Luhmann, N. (1991a). *Soziale Systeme Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Surkamp.

Luhmann, N. (1991b*). Sistemas sociales. Lineamientos para una teoria general*. México: Universidad Iberoamericana.

Maturana, & Varela, F. (1998). *De máquinas e seres vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*. 5.ª ed. Santiago de Chile: Ed. Universitaria.

Morin, E. (2003). *Introdução ao pensamento complexo*. Lisboa: Instituto Piaget.

Neves, R. F. (2005). *Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann***.** Dissertação de Mestrado em Sociologia. São Paulo: FFLe CH da Universidade de São Paulo, acessível em http://www.teses.usp.br/ (Acessível em 27 de julho de 2015).

Pedro, E. (org.) (1997). *Análise crítica do discurso. Uma perspetiva sociológica e funcional*. Lisboa: Editorial Caminho.

Perillo, S. J. (2008). Fashioning Leadership in Schools: An ANT Account of Leadership as Networked Practice. *School Leadership & Management*, v. 28 n. 2, 189-203.

Reed, M. S. et. al.(2009. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management 90*, 1933-1949.

Spencer-Brown, G. (1969). *Laws of form*. London: G.Allen and Unwin.

Varela, F. J. (1992) Autopoiesis and a Biology of intentionality. McMullin, B. and Murphy, N. (ed.), *Autopoiesis & Perception* (pp.1-14). Dublin: University,

Watzlawick, et al (2007).*Pragmática da comunicação humana. Um estudo de padres, patologías e paradoxos de interação*. S. Paulo: Cultrix.

Wiersma, W. (1995). *Reserch methods in education: an introdution* (6ª ed.). Boston: Allyn and Bacon.

Gestão e Trabalho Pedagógico na Escola nos Discursos de Professores

Liliana Soares Ferreira
Universidade Federal de Santa Maria – Brasil
anaililferreira@yahoo.com.br

Resumo – Com o objetivo de estabelecer relação entre a gestão escolar e o trabalho pedagógico a partir dos discursos dos professores, desenvolveu-se estudo, no qual entrevistou-se trinta e cinco professores de escolas públicas da Região Central do Estado do Rio Grande do Sul, no Sul do Brasil. Para esse estudo, foram convidados professores do Ensino Fundamental, Educação Básica, licenciados e que já trabalhassem na escola há mais de dois anos, portanto, estando integrado à cultura institucional. Indagou-se sobre quais suas concepções acerca de seu trabalho e como percebiam as influências da gestão escolar no pedagógico. As entrevistas foram analisadas sob a perspectiva da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2006). Para análise dos discursos, realizaram-se leituras diversas e selecionados excertos em acordo com categorias previamente estabelecidas: trabalho pedagógico e gestão escolar. Esses excertos são analisados durante todo o texto, como evidências dos discursos dos professores entrevistados. Com base nessa seleção, iniciou-se o processo mais amplo de análise dos sentidos em relação ao referencial bibliográfico estudado durante a elaboração e implementação da pesquisa, composto por obras sobre políticas públicas, gestão e trabalho, tendo como elemento central, o pedagógico. De modo sistematizado, apresentam-se os argumentos originários dessa análise, em uma sequência que prevê a) discussão sobre gestão do pedagógico na escola, como processo relacionado a outro, mais amplo, o de gestão educacional; b) trabalho pedagógico como sendo o trabalho dos professores; c) possibilidades de trabalho pedagógico e de gestão na escola, com base no estudo realizado. Seguem-se considerações finais que, em verdade, indicam possibilidades de o estudo continuar.
Palavras-chave: trabalho pedagógico; gestão educacional; escola.

Introdução

Uma abordagem sobre o trabalho dos professores implica inseri-lo no contexto educacional onde se encontram articulados o Estado, as políticas públicas (entre elas, as educacionais), a escola e os sujeitos, no caso, os professores e seu trabalho. Segundo Höfling, "[...] é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo" (2001, p. 31). Nesse contexto, as políticas sociais são, para a autora, "[...] o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. (HÖFLING, 2001, p. 31). Acrescenta, ainda, que as políticas sociais se referem àquelas ações realizadas pelo Estado, objetivando "[...] a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico" (HÖFLING, 2001, p. 31).

As políticas sociais abrangem as políticas educacionais, de saúde, de habitação, saneamento etc. Por esses motivos, são públicas, porque destinar-se-iam a todos, sem quaisquer diferenciações,

garantindo as condições mínimas de vida, de modo igualitário. Para Höfling ainda, "O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo".(HÖFLING, 2001, p. 38) Políticas públicas também são caracterizadas como ações dirigidas pelos aparatos sociais e, "[...] em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes. (DERANI, 2004, p.22)

Desenvolveu-se estudo, no qual foram entrevistados trinta e cinco professores de escolas públicas da Região Central do Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil. Foram convidados professores da Educação Básica, licenciados e que já trabalhassem na escola há mais de dois anos, portanto, estando integrados à cultura institucional. Indagou-se sobre quais suas concepções sobre seu trabalho. As entrevistas foram analisadas sob a perspectiva da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2006). Realizaram-se leituras diversas e selecionados os trechos dos discursos em acordo com as categorias previamente estabelecidas: trabalho pedagógico e escola. Com base nessa seleção, iniciou-se o processo mais amplo de análise dos sentidos em relação ao referencial bibliográfico estudado durante a elaboração e implementação da pesquisa.

A seguir, de modo sistematizado, apresentam-se os argumentos originários dessa análise, em uma sequência que prevê a) discussão sobre gestão do pedagógico na escola, como processo relacionado a outro, mais amplo, o de gestão educacional; b) trabalho dos professores; c) possibilidades de gestão do pedagógico, com base no estudo realizado. Seguem-se considerações finais que, em verdade, indicam possibilidades de o estudo continuar. Pensando sobre a possibilidade de gestão democrática e os impactos desta sobre o trabalho pedagógico que realizam, os professores entrevistados sugeriram resistência, maior democratização da escola, impactos maiores do trabalho pedagógico reforçado pela gestão democrática no entorno social. Sobretudo, os professores revelaram preocupação com o pedagógico de seu trabalho, esse aspecto que o diferencia de outros trabalhos e, por isso, o fortalece, e torna os trabalhadores agentes de democratização também.

Gestão do pedagógico na escola

Ao referirem-se à gestão democrática na escola onde trabalham, os professores entrevistados no estudo a caracterizam como sendo uma ação cotidiana, política, descrevendo-a como sendo um processo no qual todos "se reúnem e decidem juntos" (PROFESSOR JOSÉ).Quanto à configuração, relatam que há uma eleição da direção, que, após eleita "escolhe seus companheiros de trabalho" (PROFESSORA JOANA). Em uma perspectiva mais reduzida, a democratização da escola é descrita do seguinte modo: "é democrática, porque passam folhas nas reuniões nas quais se pode escrever o que se pensa, dar opiniões sobre atividades" (PROFESSORA MARIA). A maneira como os gestores atuarão é determinante. Se for estabelecido um clima de confiança, aposta, diálogo e, consequentemente, cooperação, há condições para a sustentação da democratização da escola. Porém, estas características não

estão dadas, são elaboradas cotidianamente em ambientes em transformação contínua. Portanto, são desafios perenes, capazes de garantir ou não a legitimidade da gestão democrática. Por estes motivos, se diz que, para os gestores, não bastam apenas os conhecimentos relativos à gestão escolar, faz-se necessário também conhecer muito bem a cultura em que se insere a escola e saber como agir politicamente nesta comunidade escolar. Com base nestas potencialidades, poderá participar, sustentar e legitimar os projetos.

Com o intuito de intensificar a ação dos gestores no espaço interno da escola, há que se ampliar também sua ação nos espaços internos: na comunidade, nos espaços instituídos da educação, no sistema educacional, garantindo-lhe transitar onde são decididas as políticas educacionais e, com isto, subsidiando a sua ação na escola. Esta dimensão política dos gestores é a que, efetivamente, fará a diferença em relação aos antigos diretores de escolas. A estes eram atribuídas funções que deviam ser cumpridas a despeito do impacto que causariam na comunidade. Pessoas sem, muitas vezes, condições de protestar, acabavam apenas cumprindo, reproduzindo normas com as quais nem sempre concordavam. Os gestores, em acordo com a concepção ampliada de ação político-administrativa, pensam a educação, ainda que esta também seja gerida nos espaços políticos ampliados. E neste pensar vão contribuindo para novas e renovadas políticas, a começar pelas questões mais presentes na educação do Brasil, o analfabetismo, a evasão e a exclusão da escola. Por isso, concorda-se com Fonseca, quando afirma ser ilusório pensar em democratização da educação: "[...] sem o fim do analfabetismo e do processo de exclusão social a que são submetidas às classes populares. Também é ilusão pensar em gestão democrática numa escola antidemocrática e numa sociedade autoritária (FONSECA, 2001, p.15) .

Acredita-se que os gestores podem pensar projetos pedagógicos capazes de enfrentar estas questões, propondo transformações a começar pelo espaço e o tempo da escola e, com isto, invertendo a lógica com a qual vem agindo o sistema educacional brasileiro. Assim, a gestão não se esgotará no entorno da escola, mas ocupar-se-á das demandas sociais também, exercendo o papel que cabe à escola cidadã: contribuir para a diminuição das injustiças e exclusões. Ampliada, a ação dos gestores chegará, além do político, pedagógico, do administrativo escolar, mas no normativo e jurídico. Talvez esta seja uma das maiores diferenças entre os gestores e o antigo modelo de administradores escolares, centrados na figura de uma diretora, de um diretor. Enquanto estes estavam atentos apenas ao administrativo e normativo, aqueles ampliaram sua área de atuação, respaldados na co-participação de toda a comunidade escolar. A partir da opção por processos de gestão em detrimento de administração no sentido tradicional, a escola vai-se configurando diferenciada. Crê-se que é só dar voz à comunidade, de maneira organizada e produtiva, que se obtêm as alterações necessárias e possibilitadoras de uma escola como espaço e tempo democratizado e autônomo. Autônomo não no sentido de isolado, mas mesmo integrando um sistema educacional, ser capaz de propor em acordo com a cultura e a comunidade local, corroborando o projeto pedagógico.

Obviamente, para tanto, é necessária a participação direta ou indireta dos segmentos sociais, seja através dos processos de elaboração do Projeto Pedagógico, seja através dos Conselhos de Pais.

Não uma participação apenas para cumprir tarefas ou substituir a falta de profissionais que a escola e o Estado não têm condições de manter, gerando a compreensão de qualquer profissional pode substituir os professores.

Relativamente à questão da gestão democrática, a LDB 9394/96, ao estabelecê-la como princípio, determina, no artigo 14, que:

> [...] os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da Escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996)

Para implementação de políticas sociais, no atual estágio do Estado mínimo, entre elas, as políticas de educação, que são funções sociais do Estado, "depende das diversas maneiras de mobilização da classe trabalhadora (SENNA, 2003, p. 127): "Assim, as políticas sociais podem se concretizar tanto em função das lutas dos trabalhadores como pode ser a antecipação de reivindicações com objetivo de compatibilizar os diferentes interesses" (SENNA, 2003, p. 127). Portanto, concorda-se com Peroni, quando afirma: "[...] o Estado mínimo proposto é mínimo apenas para as políticas sociais, pois na realidade é o Estado máximo para o capital" (2003, p. 153).

Na escola, assim como nos demais espaços sociais, parece solidificar-se, cada vez mais, uma cultura mais representativa do que participativa. Dizer através da voz do outro parece ser o campo de segurança necessário. Deste modo, ao mesmo tempo, o sujeito participa, mas não se expõe. É uma espécie de garantia no que tange ao exercício da participação com proteção. A questão é: até que ponto a participação representativa é autônoma? Outra face da autonomia escolar diz respeito ao pedagógico. Há uma simulação da desconcentração do poder, mas, na verdade, o que ocorre é a regulação do planejamento e da ação pedagógica, mediante acompanhamento e monitoria. Na aparência, os professores e demais gestores estariam convidados a pensar e a realizar seus projetos autonomamente. Na realidade, esta autonomia é vigiada através dos aparatos burocráticos e das rotinas. Entretanto, cabe destacar que maior autonomia da escola não representa maior autonomia dos professores. Do mesmo modo, a qualidade da práxis da escola é estabelecida a uma referência ao social. Por isso, qualidade é um constructo social relacionado ao que se espera da escola. Estas questões: da autonomia e da descentralização são objetos de reflexão se há a intenção de gestão democrática e democratizante. Ao fazer esta afirmação, parto do princípio que a gestão é um processo, culturalmente contextualizado, com historicidade, dotado de complexidade e, dialeticamente, em contínuo movimento. A democracia, por sua vez, quando genuína, é para todos, de modo radical e com participação igual nas deliberações, sejam quais forem.

Cabe aqui, tecer considerações sobre a preferência por "gestão da educação", em detrimento de "administração da educação". Este parece demasiadamente atrelado à influência dos estudos da Economia aplicados e reproduzidos na área educacional, nas décadas de 1960 e 1970. Planejamento estratégico, planificação, setorização, especialização de serviços e, mais tarde,

qualidade total aplicados à escola, deixaram dissabores ainda não superados. Do mesmo modo, implícita uma conotação tecnicista e relacionada ao gerenciamento. Gestão, por sua vez, parece-me mais amplo e descomprometido com esta conotação já explicitada. Trata-se, como afirmam Bordignon & Gracindo, de "processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada". Segundo Bordignon & Gracindo, com base em Lück (1997), há cinco mudanças fundamentais na passagem de uma gestão para uma gestão democrática da educação, a saber: da ótica fragmentada, para a ótica globalizadora; da limitação da responsabilidade para sua expansão; da ação episódica para o processo contínuo; da hierarquização e burocratização para a coordenação; da ação individual para a coletiva (2006, p. 165)

O trabalho dos professores nos contextos de democratização da escola e da educação

Em análise do que determinam as políticas públicas brasileiras, das quais a LDB 9394/96 é um exemplo, para Estevão, "o objetivo de uma política democrática não é erradicar o poder mas multiplicar os espaços em que as relações de poder estarão abertas à contestação democrática" (2002). Já, para Chauí, é necessário considerar que o discurso sobre democracia, no Brasil, se estabelece em acordo com uma compreensão liberal que o articula. Transcender esse modelo seria possível se se compreendesse que "[...] a democracia não é a forma de um regime político, mas uma forma de existência social" (CHAUÍ, 1983, p. 68).

Portanto, a gestão democrática, vista como um princípio de organização dos sistemas, e considerando-se que a qualidade do ensino é fortemente influenciada pela qualidade da gestão baseada nos princípios da democracia, é necessário que os sistemas de ensino fortaleçam suas estruturas gestoras e das escolas, para que consolidem princípios, métodos, práticas e relações de gestão tanto eficientes quanto democráticas.

No contexto escolar, o trabalho dos professores é essencialmente um trabalho pedagógico. Para esclarecer, recorre-se a Kuenzer, quando descreve o trabalho pedagógico como sendo "[...] conjunto das práticas sociais intencionais e sistematizadas de formação humana que ocorrem nas relações produtivas e sociais" (2002, p. 82). Porém, imerso em condições capitalistas, constituindo-se em um modo de os professores garantirem suas condições de existência, ao mesmo tempo, constitui-se "[...] no capitalismo, em uma das suas formas de expressão" (2002, p.82). Nesse sentido, a autora pondera que a finalidade do trabalho pedagógico, como modalidade de trabalho na sociedade capitalista, "[...] é o disciplinamento para a vida social e produtiva, em conformidade com as especificidades que os processos de produção, em decorrência do desenvolvimento das forças produtivas, vão assumindo". (KUENZER, 2002, p. 82)

Em seus cotidianos de trabalho, os professores entrevistados não vislumbram gestão democrática no modo como a pensam: a partir dos critérios de participação, autonomia e comprometimento. Relatam observar contradições, que, organizadas pelos pesquisadores, resultaram nas seguintes categorizações:

a) Restrição das condições de participação: os pais participam somente de festividades e não se comprometem com os cotidianos da escola; nem sempre as pessoas responsáveis pela

escola podem passar ou trabalhar tudo com todos, é uma questão da associação com o modelo empresarial; os professores não têm tempos para trabalharem juntos;

b) Há uma aparência de gestão, mas, na realidade, é um processo de administração, centrado na pessoa denominada diretor (a); evidenciam-se autoritarismo; há intervenção dos partidos políticos nos processos escolares; apresenta-se uma gestão com democrática, porém baseada em normas, leis e regras; gestão é reduzida somente a ser sinônimo de possibilidade de eleição dos gestores.

Considera-se que todo trabalho pedagógico é constituído por ações resultantes das configurações simbólicas do grupo, da cultura, elaboradas na linguagem. Segundo Castoriadis, tudo o que se encontra está relacionado ao simbólico e tudo é impossível, senão dentro desta rede simbólica. Por isso, segundo aquele autor, o simbólico está primeiro na linguagem e nas instituições: "As instituições não se reduzem ao simbólico, mas elas só podem existir no simbólico, são impossíveis fora de um simbólico em segundo grau e constituem cada qual sua rede simbólica" (1982, p. 142). É no simbólico que se encontra a possibilidade de imaginar, criar, produzir, ser. Todos são seres constituídos por esta dimensão simbólica, inclusive como trabalhadores. A democracia é do âmbito do social e nele se produz. Não se personifica, tomando a forma de uma pessoa, ou do grupo de gestores. Abarca-os e circula, como também circula o poder. Ao que Castoriadis poderia acrescentar: "[...] o elemento imaginário funciona como uma espécie de entidade estática que se repete, mas sem dar às relações a rigidez do conídico, pois uma tal rigidez não pode existir plenamente na sociedade" (2007, p. 45).

Por esse motivo, se afirma que o trabalho é a produção do conhecimento na aula, tendo a linguagem como ambiente onde acontece a interlocução entre os sujeitos organizados no espaço e no tempo da escola. Entende-se por produção do conhecimento, a apropriação individual de um saber. Pensa-se que todas as pessoas elaboram saberes, oriundos de sua historicidade, de sua cultura, de sua vida, enfim. Ao interagirem em aula, através da linguagem, socializam e apropriam-se desses saberes, tornando-os, por complexos processos cognitivos, conhecimentos, porque, de alguma forma, havia uma demanda de conhecer. Produzir, então, não quer dizer, nesta perspectiva, inventar o conhecimento, mas torná-lo seu, conhecer. A interlocução é esta possibilidade de socializar e de se apropriar de saberes. Aplica-se este termo a partir do sentido que Marques (1995,1996) lhe atribui: a linguagem é sempre interação, pressupõe que os sujeitos estejam envolvidos em uma situação dialógica, uma relação eu-tu: "Interlocução que não é simples amálgama de saberes prévios, o trespasse de uns nos outros; mas é aprender contra o previamente aprendido, negação do que já se sabe na constituição do novo saber, de saberes outros" (MARQUES, 1996, p. 14). A aula é, por excelência, espaço e tempo de interlocução de saberes. Espaço e tempo porque as relações sociais são produzidas em um tempo e em um ambiente que são indissociáveis, interpenetram-se, de tal forma que alterações em um deles determinam, inexoravelmente, alterações no outro. A aula visa à produção do conhecimento, tem como função preponderante a sistematização crítica dos conhecimentos, o que determina sua relação ativa e constante, além da transformação da vida social, não sendo nunca neutra, pois resulta de escolhas, de valores, de crenças, de desejos expressos. A partir da aula e da contínua

reelaboração de sentidos, vão se configurando igualmente as posições de sujeitos: professores e estudantes, acontecendo elaborações determinantes de novas e renovadas ações, em um movimento que, se não for objeto de reflexão, torna-se repetitivo.

A gestão do pedagógico, na escola, é influenciada e influencia na gestão democrática. Os professores entrevistados, analisando os impactos sobre seu trabalho da gestão democrática vislumbrada na escola, destacam: "somos consultados para as decisões" (PROFESSORA ANA). Entretanto, destaca que ainda não conseguem envolver os outros segmentos e necessitam "escutar os estudantes" (PROFESSORA ANA). Por isso, atribuem aos gestores uma responsabilidade ainda maior: "precisa administrar as diferenças, necessita ter jogo de cintura, conhecimento, alternativas com criatividade" (PROFESSOR PEDRO). Entretanto, sabem que "democracia plena não existe, pois nem todos participam das decisões coletivas e as decisões acontecem por decisão da maioria" (PROFESSORA ADA).

Portanto, a todos esses complexos fatores, em conjunto, denomina-se gestão do pedagógico, o trabalho dos professores. Por pedagógico, apresenta-se tudo que está implicado na produção do conhecimento: os discursos, os espaços e os tempos e suas configurações, a linguagem, os saberes, as relações de poderes, as determinações, os instituídos, os instituintes (CASTORIADIS, 1982), enfim, a vasta rede de simbólicos, sempre em movimento, constituindo o cotidiano escolar. Sua organização se dá pela e na linguagem, tendo os professores e estudantes como sujeitos. Alguém poderia pensar que se confunde pedagógico e didática. Pensa-se que a didática é um aspecto do pedagógico e implica em saber movimentar este pedagógico, torná-lo efetivo. Dir-se-ia que a o pedagógico faz surgir a necessidade de uma didática e a consubstancia. Para amparar este argumento, é necessário lembrar, como analogia, que o projeto pedagógico é mais amplo que as opções didáticas no cotidiano escolar.

Os professores são sujeitos da gestão do pedagógico, na medida em que são seres histórica e culturalmente constituídos, dotados de vontade e podem intervir em suas realidades, contribuindo para modificá-las. Esta contribuição advém do seu trabalho, pois é a maneira como o ser humano elabora as condições para a sua existência, sua historicidade e para si próprio, evidenciando uma pertença profissional, um conjunto de valores, crenças, representações, pelas quais se orienta e age. Não há professor sem aula, nas suas mais diversas manifestações. Aula é o espaço formal para a educação. Educação é interação entre os sujeitos, com suas historicidades e seus saberes[1]. Segundo Frigotto, é "uma prática social, uma atividade humana e histórica que se define no conjunto das relações sociais, no embate dos grupos ou classes sociais, sendo ela mesma forma específica de relação social" (2003, p. 31). Com a linguagem, os sujeitos passam a socializar e a confrontar saberes, apropriando-se deles de maneira mais elaborada, produzindo conhecimento. É a superação da transmissão, da informação, é o momento de o sujeito sentir-se cada vez mais sujeito, com "suas múltiplas necessidades (materiais, biológicas, psíquicas, afetivas, estéticas, lúdicas)" (FRIGOTTO, 2003, p. 31). O espaço e o tempo onde acontece esse

[1] Poder-se-ia escrever sobre os entendimentos de educação na literatura pedagógica, recorrendo a diversas, e até contraditórias entre si, fontes. Entretanto, resume-se, afirmando que, para fins deste trabalho, educação é interação entre sujeitos tendo como ambiente a linguagem, com a qual socializam seus saberes e se apropriam de novos saberes, de maneira formal, tornando-os conhecimentos.

trabalho pedagógico é a escola, que congrega diversidades de culturas, de intencionalidades, de historicidades. É o lugar, na tradição, socialmente reservado para a educação formal.

Possibilidades de gestão do pedagógico na escola

Pensando em gestão democrática e, nesse contexto, em gestão do pedagógico, a descentralização parece ser somente possível nos micro-espaços, como a escola, por exemplo. Quando pensada em espaços maiores acaba por confundir-se com exercício do poder, como no caso da municipalização, processo de gestão implementado em muitos municípios do Sul do Brasil; processo no qual somente muda a maneira de gerenciar a educação, mas quem o faz é um grupo, muitas vezes, sem participação dos sujeitos das escolas. Descentralizar no contexto da municipalização da educação parecer ser tão-somente aproximar o governo da educação, espacialmente, da escola, pois as relações de poderes pouco ou nada se dissolvem, havendo um grupo a pensar a educação, financiá-la, para além dos muros escolares. Também não se considera descentralização atribuir às escolas a reponsabilidade pelo financiamento das metas e objetivos propostos pelo Projeto Pedagógico, elaborado em sintonia com a comunidade no entorno. Primeiro, porque à escola cabe a produção do conhecimento e este é direito dos cidadãos e dever do Estado. Segundo, porque uma medida assim, fatalmente, acirra as diferenças: escolas públicas teriam menos condições de se manterem, enquanto escolas comunitárias ou particulares teriam a força econômica da comunidade para mantê-las. A infra-estrutura, com certeza, não determina se um projeto pedagógico está em consonância com os objetivos de uma educação “com qualidade”, porém auxilia para que os profissionais da educação possam criar, elaborar, projetar alternativas de produção do conhecimento. Por esses motivos, pensa-se que uma descentralização legítima seria atribuir o lugar de pensar, produzir e garantir que o aprender aconteça na escola, com seus sujeitos, tendo o Estado e a União como bases de apoio e como provedores.

Gestão democrática e apatia, corporativismo ou negligência no trabalho pedagógico são incompatíveis. Uma escola seria demasiadamente hipócrita se anunciasse uma gestão democrática e o cotidiano revelasse índices de evasão, analfabetismo e desgosto com as aulas no interior de seus muros. Democratizar a gestão da escola é, antes e através, possibilitar educação no mesmo grau de intensidade e empenho para todos. Sem esse princípio qualquer discurso exaltando a democratização é vago em seus sentidos. Democratizar a escola é respeitar os seres humanos em suas características, desejos e possibilidades de produzir conhecimento. E esse não é trabalho somente de quem ocupa cargos burocráticos no espaço escolar, é trabalho de todos os sujeitos-gestores.

Uma democracia legítima estaria descolada de qualquer forma de organização social que incida sobre os rumos, vidas, trabalho dos seres humanos. Nesse sentido, não há democracia a partir do estado, do partido, do político. Há democracia na interação social, entre os seres humanos cuja vivência é a efetiva política e, em conseqüência, a verdadeira democracia.

Se consideradas as últimas fases do Estado brasileiro, parece que pensar em uma política educacional, que seria uma obrigação de um Estado provedor e implicaria garantir educação com

padrões de excelência e adequação aos interesses públicos, assentada em valores sociais prioritários: a solidariedade, a justiça, a honestidade, a autonomia, a liberdade, a cidadania e a inclusão social, está cada vez mais distante. Parece mesmo, se consideradas as iniciativas governamentais que caem sobre a escola como exigências desconsiderando a inserção cultural e o desejo público, que pensar em uma educação capaz de priorizar o ser humano, no Brasil, é mera utopia, pois, cotidianamente, observa-se o aumento das desigualdades, a precarização dos sistemas escolares, e, em muitos lugares, o desencantamento dos professores com seu trabalho e com a escola.

Considerações finais

Percebeu-se nos discursos analisados haver uma tentativa de superação do modelo de administração educacional vigente até três décadas atrás no sistema educacional brasileiro. Porém, ainda há dificuldades em descrever democratização da organização educacional e escolar. Parece não haver reflexão sobre como acontece ou pode acontecer a democratização e sobre o fato dessa possiblidade/impossibilidade estar impregnada pela história do povo brasileiro, sem uma efetiva vivência democrática desde a colonização do país, no século XVI. Evidencia-se, ainda, a dissociação entre o momento vivido pela escola e a inclusão no momento histórico contemporâneo, cuja base revela evidente expansão do capital e, em consequência, reflexos sociais e culturais que acabam, inclusive, por precarizar, intensificar e fragmentar a produção de cada sujeito, ou seja, o seu trabalho. Superar esses reflexos implicaria no que Mèszàros tem defendido: "[...] universalização conjunta do trabalho e da educação" (2007, p. 218), permitindo a todos, em igual condições ter acesso e permanência nos mundos educacionais e do trabalho. Obviamente, tal evolução exigiria uma radicalização, que Mèszàros assim expressa: "É por isso que é necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente" (2005, p. 27).

Então, o fato de os professores serem um tanto imprecisos ao descreverem possibilidades de democratização na educação poderia ser explicado por efetivamente haver uma incompatibilidade entre capitalismo e democracia, pois como se pode estabelecer um modo de produção concorrencial e nele, permitir, a participação efetiva de todos? (WOOD, 2003). Os professores revelam, em outras palavras, talvez até desconhecendo essa impossibilidade, o fato de perceberem incongruente uma democratização da escola que, no Brasil, sempre foi autoritária, em meio a uma sociedade também autoritária. Do mesmo modo, considerando-se tamanho contraste, desigualdade, diversidade econômica, social e política, no país, como democratizar a educação, se essa atinge a todos em suas possiblidades e condições tão diferentes? Enfim, como democratizar tamanha diferença? Não se estaria desse modo reforçando o alcance do capital. Não seria a educação um modo de fazer frente a esse alcance ou, como diz Mèszàros: "[...] o papel da educação é de importância vital para romper a internalização predominante nas escolhas políticas circunscritas à ´legitimação constitucional democrática´ do Estado capitalista que defende seus próprios interesses" (2005, p. 61).

Pensando sobre a possibilidade de gestão democrática, os professores entrevistados sugeriram: "resistir, ter atitudes firmes, para fazer frente às ordens externas, ao que é unilateral" (PROFESSORA ANA). Destacaram ser necessário democratizar a escola, pois "se não há gestão democrática, as pessoas se rebelam" (PROFESSOR PEDRO) e "a gestão democrática visa ao bem da comunidade escolar" (PROFESSOR FRANCISCO). Por sua vez, aqueles professores que consideram haver gestão democrática em sua escola explicaram que "é democrático, pode falar o que pensa" (PROFESSORA MARIA); "é democrático, há uma relação entre os sujeitos da escola e somente acredito porque vejo essa relação e essa relação muda a educação" (PROFESSORA LIA). E, com base em suas vivências, decretam que "se os gestores são democráticos e eu não sou democrática, não dá certo: o professor tem que ser democrático" (PROFESSOR PEDRO), pois há "há professores conservadores que obstaculizam o processo de democratização" (PROFESSORA MARIA).

Com base nesses contextos, pensa-se que entender como se configuram as relações educação e sociedade contemporaneamente é imprescindível para os gestores em educação, tanto no plano ampliado, o sistema educacional, quanto no micro, o ambiente escolar. Os pressupostos anteriormente referidos servem como mote para se pensar que a educação é uma das centralidades de um projeto social organizado a partir da lógica do capital e gerenciado por organismos externos ao Brasil, cujos objetivos são a manutenção da produção em larga escala e a saúde do capital. Resultante de tais esforços é a semelhança cada vez mais evidente da escola com o mercado. Compram-se serviços educacionais em diversos tipos de instituições. Há, inclusive, tele-entrega, parcelamento, promoções. Além do mais, a relação professor-estudante, gestor escolar-comunidade, escola-sociedade é cada vez mais intermediada pelo mercado, pela livre concorrência, pela venda e compra de projetos. Superar esta condição implica uma espécie de rebeldia, desde a ação dos professores à gestão da escola.

REFERÊNCIAS

Bardin, L. (2006). *Análise de Conteúdo*. Porto: Edições 70.

Bordignon, G.; Gracindo, R. V. (2006). Gestão da educação: o município e a escola. In: Faleiros, V. P. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense.

Brasil (1996). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional 9394/1996*. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf (acessível em maio/2012)

Castoriadis, C. (1982). *A instituição imaginária da sociedade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Castoriadis, C. (2007). *Sujeito e verdade no mundo social-histórico*. São Paulo: Civilização Brasileira.

Chauí, M. S. (1983). O que é ser educador hoje? Da arte à ciência: a morte do educador. In: C. Brandão. *Educador: vida e morte*. (pp.51-70) RJ: Edições Graal.

Derani, C. (2004). "Política pública e a norma política". In: *Revista da Universidade Federal do Paraná*. Curitiba, (41),19-28.

Estevão, C. V. (2002). Gestão educacional e formação. In: L. Machado & N. Ferreira. *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, p.83-106.

Fonseca, D. M. (2001) Gestão em Educação. In: *Revista Gestão em Rede*. (31), 14-18.

Frigotto, G. (2003). *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez.

Höfling, E. M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. In: *Cadernos Cedes*, (21) 55, 30-41.

Kuenzer, A. (2002) "Exclusão includente e inclusão excludente – a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho". In: J. Lombardi,D. Saviani & J. Sanfelice, (Orgs.) *Capitalismo, trabalho e educação*. São Paulo: Autores Associados.

Marques, M. O. (2001). Educação nas ciências: novos desafios. In: *Educação nas Ciências – Revista do Programa de Pós-graduação em Educação nas Ciências*. Editora UNIJUI, ano I, nº 1.

Marx, K. (1968). O capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Mèszàros, I. (2005). A educação para além do capital. São Paulo: Boitempo.

Mèszàros, I. (2007). O desafio e o fardo do tempo histórico. São Paulo: Boitempo.

Offe, C. (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Senna, E. (2003) "Welfare State` e capitalismo: os problemas da política econômica e da política social". In: E. Senna (org.) *Trabalho, educação e política pública*. (pp. 111-113). Campo Grande: Ed. UFMS.

Wood, E. M. (2003). *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Contabilidade e seu Objeto de Estudo: do patrimônio a necessidade de uma inserção social

Luciana Silva Moraes Sardeiro
Faculdade São Francisco de Barreiras - FASB
luciana@fasb.edu.br

João Bosco Pavão
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
bosco@uneb.br

Resumo - O objetivo deste trabalho é discutir o papel da Contabilidade no âmbito social com a intencionalidade de refletir acerca do objeto de estudo da Ciência Contábil e sua repercussão nas relações sociais e institucionais, bem como proporcionar considerações acerca da prática pedagógica como elemento condutor de uma visão crítica da teoria e prática contábil. A metodologia adotada se ampara no método dialético que ancorado no olhar histórico sobre o objeto da contabilidade propõe uma abordagem crítica, utilizando como instrumentos técnicos para coleta de dados a pesquisa bibliográfica e documental confrontando leituras de autores com abordagem teórico-sociológico com os autores clássicos da área contábil. Os resultados indicam que a contabilidade se restringiu a estudar e registrar os efeitos dos fatos contábeis no patrimônio e este se tornou o objeto de estudo da ciência contábil. No Brasil a contabilidade é categorizada no sistema nacional de classificação das áreas das ciências como uma Ciência Social Aplicada, daí percebe-se um conflito entre o objeto que a define como ciência e sua o que deveria ser sua função e inserção social. Conclui-se que a Contabilidade e o objeto que a definem enquanto ciência urgem de revisão e reflexões críticas quanto a sua finalidade na sociedade afim de que esta antes de antever ao registro reflita sobre os impactos destes na sociedade. Neste sentido haveria um possível equívoco quanto ao objeto desta ciência, pois, historicamente o contador e esta ciência estão situados no conflito distributivo entre Estado e a propriedade privada, assim suas demonstrações, relatórios e direcionamentos devem corroborar com a justiça e o equilíbrio social. Os docentes, as instituições e gestores acadêmicos que organizam o trabalho pedagógico devem proporcionar espaços para a produção de pesquisas e do ensino que conduzam a um repensar do objeto da contabilidade, da função do contador e das demonstrações contábeis em uma abordagem crítica.
Palavras-chave: Contabilidade. Teoria Crítica. Prática Pedagógica.

Introdução

A Ciência Contábil tem se transformado ao longo dos tempos, especialmente nos últimos anos com a chamada internacionalização da contabilidade. No Brasil, a lei 6.404 de 1976 que institui o marco legal das Sociedades Anônimas tem sofrido diversas alterações como consequência do processo de mundialização das normas contábeis desde o ano de 2007. A instituição do Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC que engloba diversas organizações imbuídas no processo de expedição da normativa internacional no Brasil como forte influência anglo-saxônica tem

editado desde então mais de quarenta normas neste sentido. Tais modificações adicionadas aos novos modos de escrituração, validação e envio das demonstrações contábeis bem como das obrigações acessórias impostas pelo fisco no país tem desencadeado crescentes necessidades de formação continuada entre os profissionais da área, bem como questionamentos quanto ao futuro desta ciência. Estudiosos da área debatem que possivelmente quarenta por cento dos postos de trabalho existentes podem vir futuramente não existir nos anos subsequentes como consequência do processo de em voga, impulsionados pela automatização dos procedimentos contábeis, transformações na legislação o que possivelmente poderia provocar a extinção de serviços contábeis tradicionais.

O cenário de ameaça quanto aos postos de trabalho, as transformações normativas da área contábil, acrescidas da eminência das crises da economia global e suas cíclicas manifestações, bem como a recente crise política e econômica instaurada no país, instigam a refletir acerca do papel desta ciência e deste profissional na sociedade. A crescente carga tributária brasileira que atualmente representa 35,42% do Produto Interno Bruto, segundo o Instituto Brasileiro de Pesquisa Tributária (2015), aliada a uma percepção de poucos retornos quanto aos investimentos dos tributos impulsionam a questionar o papel dos contadores e da contabilidade.

Aliado aos fatos descritos acima está o alheamento da área contábil quanto a sua inserção social relegada desde o seu surgimento.

Estariam os contadores fadados a serem cumpridores das normas de arrecadação tributária do Estado?. Assim, este ensaio tem como problemática inquerir se há um conflito entre o fato de a Contabilidade no Brasil estar classificada como uma Ciência Social Aplicada e esta possuir como objeto científico o patrimônio das organizações.

A pesquisa teve como objetivo discutir o papel da contabilidade sob o enfoque da Teoria Crítica da Contabilidade ao questionar o objeto de estudo desta ciência, até então enfocado no patrimônio das entidades. Para tanto irá descrever o histórico das escolas da contabilidade e abordagem quanto ao objeto de estudo ao longo do tempo, elencar na normativa legal do Conselho Federal de Contabilidade no Brasil no que se refere as orientações e abordagens socioambientais, para identificar a abordagem social desta ciência e por fim confrontar o objeto de estudo atual da contabilidade a área das Ciências Sociais em que está inserida.

Tais indagações situam-se e originaram-se das discussões elaboradas no âmbito da Faculdade São Francisco de Barreiras - FASB, localizada na Bahia – Brasil, na esfera da Proposta Pedagógica Fasbiana[1] - PPF que ancorada em uma teoria crítica e articulada com o pensar e fazer pesquisa propõe-se a uma pedagogia da pergunta a fim de conduzir no meio universitário o discente a compreender sua ambiência, suas possibilidades de atuação e o seu desenvolvimento, sua maturação e papel na construção de uma sociedade mais sustentável coletivamente. A FASB, realiza a aplicação da *práxis* da PPF sobre a forma de questionamentos dirigidos aos alunos e

[1] FASB – Faculdade São Francisco de Barreiras situada ao oeste da Bahia - Brasil desenvolveu com o apoio dos seus intelectuais tendo como principal expoente o Prof. Dr. Pedro Bergamo, a *PPF- Proposta Pedagógica Fasbiana* que tem como ancoragem a condução do educando a adultez e pensamento crítico tendo como instrumento os TII's – Trabalho Interdisciplinar Institucional que intencionam o estímulo à produção do acadêmico e construção de cenários pessoais/profissionais sem perder de vista o sentido do ser social inserido no coletivo tendo em vista o alcance da veraz qualidade em educação universitária.

vislumbra contribuir para o acadêmico do Curso de Ciências Contábeis situar-se como sujeito histórico de sua própria trajetória humana e profissional.

Bases Teóricas

A princípio abordar-se-á a contabilidade ao longo da história tendo em vista a análise da sua finalidade ao longo dos tempos e a forma com que os estudiosos a compreendiam.

A Ciência Contábil tal como a conhecemos hoje, tem suas origens no século quatorze em meio ao desenvolvimento das transações comerciais e marítimas e efervescência cultural/econômica experimentada no Renascimento. O método das partidas dobradas cunhado por Frei Luca Paccioli, o qual publica no Livro Summa Aritmética, elucida a técnica já conhecida desde o século doze e se torna o marco oficial de nascedouro da técnica que viria a se tornar ciência somente no século XVIII. A respeito da contabilidade enquanto ciência o Prof. Dr. Lopes de Sá (2006) cita que aproximadamente na mesma época em que Augusto Comte criava a Sociologia, a Economia progredia com João Stuart Mill, a Organização Industrial com Cláudio Henrique de Saint Simon, uma já definida ciência contábil, surgiu na França com J. P. Coffy, em 1836.

Nos anos seguintes surgem, então, grandes pensadores da contabilidade após 1840, dentre eles:

- Francesco Villa, com a Escola Lombarda – Escola Italiana;
- Giuseppe Cerboni, com a Escola Toscana – Escola Italiana;
- Fábio Besta, com a Escola Veneziana;
- Eugen Schmalenbach, com a Escola Alemã;
- Gino Zappa, com a tradição da Escola Veneziana – Escola Italiana;
- Vincenzo Masi, com a corrente do pensamento patrimonialista – Escola Italiana
- D'Áuria, com a corrente do pensamento universalista – Escola Brasileira;
- Lopes de Sá, com os estudos do Neopatrimonialismo – Escola Brasileira;

O Prof. Antônio Lopes de Sá (2006) afirma ainda em sua obra que o enquadramento da Contabilidade, como ciência, deveu-se ao fato da mesma atender a todos os requisitos convencionais necessários para tal qualificação, ou seja, ter: objeto próprio, método específico, finalidade determinada, teoremas, teorias, hipóteses, tradição etc.

O que permitirá evidenciar a diferença entre as escolas de contabilidade acima aduzidas, será a abordagem no que se refere ao objeto central da contabilidade[2]. Nesta abordagem seguindo a linha histórica a escola italiana que inaugura o Contismo, o qual preocupa-se com o funcionamento das contas e aos métodos de escrituração que lhe subjaz. Tal escola considera que as contas são o objeto da Contabilidade, e definem a Contabilidade como a ciência das contas. (Herman Jr, Lopes de Sá, *et ali*)

Em seguida, destaca-se o Personalismo, escola que adota a personalização das contas visando explicar as relações de direito e de obrigações. O objeto passa a ser determinado pelas relações de débito e crédito entre os proprietários e os agentes consignatários e/ou correspondentes.

[2] Foi a variação dos objetos eleitos que caracterizou as escolas diversas (Contismo, Personalismo, Reditualismo, Controlismo, Neocontrolismo, Aziendalismo, Patrimonialismo, Neopatrimonialismo).

Destacam-se os estudos de Giuseppi Cerboni que adota o princípio da personificação das contas, introduziu lhes o conceito jurídico dos direitos e obrigações, abolindo a pessoa intermediária entre o proprietário e a azienda.Em seguida o Neocontismo de Fabio Besta que segundo Herman Jr. (1972) tal escola restituiu a Contabilidade o verdadeiro objeto, representado pela riqueza. Destaca que "ao mesmo tempo em que lançava bases para o desenvolvimento do neocontismo Fábio Besta procurou conceituar a Contabilidade como ciência do controle econômico, e, observando as fases da administração, distinguiu o seguinte: fase da gestão econômica e fase da direção e do controle". Surge da doutrina anterior o Controlismo, o qual foi instaurado por Fábio Besta que importante contribuição já dera no Neocontismo.

O Aziendalismo surge em seguida alicerçado em seus predecessores Cerboni e Fábio Besta, os quais trouxeram a noção de da organização e administração para o ceio da contabilidade. O Aziendalismo registra que o verdadeiro objeto da Contabilidade passa pelos fatos de gestão, representados mediante os métodos, sistemas e processos de escrituração, que constituem o instrumental da ciência.

De acordo com Herman Jr (1972): "A Contabilidade estuda os fenômenos aziendais, indaga e expõe ordenadamente as normas que devem ser seguidas para a sua demonstração, a fim de serem postos em evidência todos os aspectos que podem ser ***úteis à ação administrativa***, de mofo que esta possa desenvolver-se segundo as regras consideradas mais eficazes para o conseguimento dos fins para os quais a azienda se constitui e é conduzida" (Herman Jr. 1972, grifo nosso).

Já a escola patrimonialista apregoa que o patrimônio é o objeto da contabilidade. O capital e geração da riqueza acumulada devem ser conservados e renovados para manter a continuidade da azienda. Nas pesquisas realizadas no patrimonialismo deve-se evidenciar o patrimônio sob dois aspectos, a saber: Estático: permite o conhecimento da situação patrimonial da empresa ou instituição num dado momento; Dinâmico: permite estudar as variações provocadas pelos fatos administrativos gerando aumento ou diminuição da situação patrimonial. Vicenzo Masi define: "Contabilidade é a ciência que estuda o patrimônio à disposição das aziendas" (Herman Jr. 1972).

No Neopatrimonialismo o objeto de estudos é o patrimônio das células sociais, mas estudado sob a ótica de funções sistemáticas, e estas em relação à eficácia. É inspirada nas obras Masianas e do Prof. Lopes de Sá que em sua definição diz que: Contabilidade é a ciência que estuda os fenômenos patrimoniais, preocupando-se com realidades, evidências e comportamentos dos mesmos, em relação à eficácia funcional das células sociais. Para tanto, inicialmente, como já foi referido, construí axiomas e teoremas (como verdades e proposições sobre estas), partindo das seguintes realidades:

1. A necessidade humana gera uma finalidade para conseguir meios patrimoniais que visem a suprir o que se precisa;
2. Os meios patrimoniais constituem uma substância ou riqueza (patrimônio) das "células sociais" (empresas e instituições);
3. A riqueza não se move por si mesma, necessitando de agentes motores para isto e estes se encontram dentro (administradores, executores etc.) e fora das "células sociais" (natureza, sociedade, mercado, tecnologias etc.);

4. Ao se movimentar a riqueza se transforma;
5. Toda movimentação enseja o exercício de uma função (uso dos meios patrimoniais);
6. A função é, pois, a decorrência do uso ou movimento do meio patrimonial através da ação de um agente motor interno ou externo;
7. Quando a função anula a necessidade, pelo movimento, produz a eficácia (consegue-se o que se deseja);
8. Existem várias funções definidas com finalidades específicas, todas se exercendo ao mesmo tempo e de forma autônoma, em interação, constituindo, assim, um universo patrimonial em movimento. (Lopes de Sá, 2006)

Assim, Lopes de Sá (2006) introduz um conceito que significou um avanço para a área, pois a concepção de contabilidade na definição do autor, contempla as funções sistemáticas desta ciência e a sua relação de eficácia funcional no âmbito das células sociais. O Neopatrimonialismo atribui um status de ciência à contabilidade por meio da descrição dos métodos, premissas e do impacto dos fatos contábeis sobre o ecossistema social em que a organização está inserida, por isso propõe a substituição do termo azieda, campo de aplicação da contabilidade por célula social. O contador deve não somente compreender e aplicar a técnica mas avaliar os efeitos das suas ações sobre as pessoas e o patrimônio.

As mais recentes abordagem conforme verificadas em Iudícibus *etti ali* (2011) há uma incoerência de se adotar o patrimônio como objeto da contabilidade, pois que a definição para a contabilidade não deveria encerrar-se em torno do objeto do seu estudo e sim nas relações sociais que compõe o contexto da área.

> Uma ciência social, para se afirmar e consolidar como tal, não deveria colocar como seu objeto de estudo algo que esteja dentro dela mesma, do seu campo de observação e estudo específico, no caso o patrimônio das entidades, pois poderia sugerir que a contabilidade teria um fim nela mesmo, o que a inviabilizaria na sua perspectiva de autonomia científica. Entrar-se-ia num impasse tautológico, pois o patrimônio estaria sendo definido como resultado das próprias práticas contábeis de mensuração e avaliação de ativos e passivos. Assim, cria-se um círculo vicioso. (IUDÍCIBUS, 2011)

Verifica-se que o objeto desta ciência, o patrimônio como discute o supracitado autor, se encontra limitado à preservação da riqueza das entidades, que conforme aduzido esta teria um fim em si mesmo e tal fato leva ao questionamento desta área enquanto autônoma cientificamente. Tais questionamentos induzem a uma reflexão sob uma perspectiva crítica acerca do papel desta ciência e os fundamentos que a sustentam enquanto tal. Acadêmicos especialmente os iniciantes por vezes ficam confusos quanto ao objeto da ciência e a localização da sua área nas ciências sociais.

Escândalos clássicos na área contábil envolvendo empresas com ramificações mundiais a exemplo da Exxon Valdez em 1989, que provocou acidentalmente o derramamento de óleo na bahia da Califórnia nos Estados Unidos da América que incorreu em impactos ambientais e sociais na vida das pessoas e na natureza, vindo à tona a discussão das Demonstrações Contábeis e de que forma estas refletiam os interesses da coletividade, o escândalo da empresa ENRON em

2002, no mesmo país, que revelou as fraudes dos auditores e diretores ao esconder os reais números da empresa e que impactou na vida de milhares de acionistas que pensavam investir em uma instituição sólida, levou os órgãos de contabilidade, autoridades políticas e até mesmo instituições financeiras[3] a repensar o papel social desta ciência e a necessidade de criar ferramentas que inibam práticas por meio das demonstrações que venham a ferir com o interesse público.

Para além do interesse patrimonial das organizações, o interesse público leva a contabilidade a um patamar mais elevado de reflexão e finalidade. Assim ficou evidente a necessidade de incitar um debate mais aprofundado no seio desta ciência especialmente no campo da educação. Tal interesse público é assinalado pelo IASB – International Accounting Standards Board (2008) como função da contabilidade no atual contexto.

Método

Este estudo tem como método de abordagem dialética, pois se situa no contexto histórico e econômico em que habita a contabilidade. Propõe algumas considerações sobre a necessidade da abertura ao diálogo desta ciência com demais autores das ciências sociais na perspectiva de ampliar o debate acerca do seu objeto e finalidade. A pesquisa é do tipo básica, pois não tem caráter de aplicação imediata. O estudo é de cunho qualitativo tendo em vista a interpretação e análise do contexto socioeconômico e histórico em que o tema é ancorado. Os instrumentos técnicos utilizados são a pesquisa documental e bibliográfica.

Para se cumprir com seus objetivos descreveu-se as principais Escolas da Contabilidade que contribuíram com a definição do seu objeto de Estudo, bem como se discute acerca da Contabilidade enquanto Ciência Social Aplicada e o interesse público no fulcro do seu objeto.

Resultados e Discussão

Alguns fundamentos teóricos compartilhados nas ciências sociais serão vitais nesta construção do diálogo crítico no bojo da ciência contábil, autores como Horkehaimer, Adorno e Habermas, Bergamo darão a construção teórica para tecer algumas considerações acerca do papel desta ciência.

Vale destacar que os órgãos oficiais de contabilidade no Brasil enfatizam que a função da contabilidade é fornecer informações em detrimento do fato de que a contabilidade é um constructo social que reflete os processos econômicos e valores dominantes na economia capitalista e sendo esta uma ciência social aplicada, urge a ocorrência de discussões mais amplas quanto ao contexto do seu objeto e finalidade.

Autores como Roslender (2006) Ribeiro Filho, Iudícibus (2011) destacam o importante papel da Escola de Frankfurt em sua abordagem crítica, as quais analisam as práticas sociais como reflexos da ideologia econômica que servem de pano de fundo para a edição das suas normas e fazeres contábeis. Assim a contabilidade está situada em meio ao conflito distributivo entre o

[3] As instituições financeiras se envolveram na discussão pois as demonstrações contábeis não evidenciam os riscos e nem tampouco o investimento para a gestão do risco nas empresas. Assim passaram a estimular e alguns casos nos exigir a evidenciação de tais informações, conforme assinala Ribeiro (2002)

Estado e o sistema arrecadatório e os retornos líquidos privados, conforme assinala Bergamo (2006). A contribuição de Bergamo neste âmbito se reverbera no papel do contador, educandos e educadores da contabilidade no sentido de que estes devem se dar conta da fundamentalidade do seu papel no seio do Estado e que estes devem refletir filosófica e politicamente a sua função. A sustentabilidade coletiva neste campo de estudo, só será possível a medida que contadores eduquem-se em uma perspectiva emancipatória de desalienação do processo de se constituir como meros arrecadadores do Estado.

Habermas (1970) revela-se na leitura da realidade instaurada no sentido de abordar a comunicação para além do contexto informativo e técnico os quais expressam a racionalidade técnica e que excluem o sentido humano das relações sociais do processo de comunicação, tomando-os reflexos da dominação exercida pelo sistema capitalista predominante. Assim a comunicação contábil neste sentido pode não só comunicar bem como repensar o papel desta ciência no sentido da emancipação humana e consequente ampliação do seu sentido e papel na sociedade como elemento transformador das relações sociais e institucionais.

A economia tem como base a natureza que é produzida e modificada pelos processos humanos e de sua racionalidade técnica que se aliena do significado e finitude de tais recursos para a manutenção da vida, ao mesmo tempo que a própria ciência não se alicerça na finitude e limites planetários conforme discutido em Bergamo e Lucena (2011) e no questionamento central: a quem serve a ciência? Para que serve a contabilidade? Qual o papel social desta ciência?

A evolução do conceito de contabilidade conduz a um ambiente de eticidade, pois os limites instaurados pela manutenção dos ecossistemas e a própria conduta destituída de ética no ambiente dos negócios levam ao desencadeamento de crises econômicas em menor e ou em maiores escalam e evidenciam a crescente necessidade deontológica e filosófica que orientem a sua conduta, haja vista as assinaturas, balanços e auditorias falsas noticiadas na imprensa internacional.

A contabilidade tem o papel de reduzir o conflito distributivo no desenvolvimento de teorias e técnicas para promoção da utopia da igualdade. Assim conforme assinalado pelo IASB (2008) os objetivos da Contabilidade nos EUA:

- Explorar o caráter retórico
- Formar contadores mais críticos
- Debruçar os estudos sobre os grandes nomes da contabilidade

Contabilidade Positivista deve ser ultrapassada ela nasceu de uma necessidade coletiva e hoje serve ao Estado e Iniciativa Privada de forma limitada reproduzindo a ideologia dominante, as informações contábeis devem servir não somente para evidenciar a evolução econômica e financeira das organizações sociais, mais também a contribuição para redução da corrupção, diminuição das desigualdades e dos impactos ambientais. No Brasil a única referência a demonstrações de natureza Social e Ambiental foi publicada pelo Conselho Federal de Contabilidade (2010) na Resolução nº 1.003/04, no entanto, não são obrigatórias e carecem de amadurecimento no sentido de se tornarem mais completas e refletir os interesses da coletividade..

Assim em consonância com a definição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ no Brasil, que classifica a Contabilidade como Ciência Social Aplicada, as instituições de ensino que possuem cursos de contabilidade necessitam estimular o amadurecimento acerca da função social desta ciência. A contabilidade não é uma ciência neutra e deve ser refletida como tal de forma a incitar o debate e construções teóricas entre os seus docentes e discentes estimulando o alargamento da função social da contabilidade e da inserção de uma *práxis* pedagógica e contábil alicerçada nos anseios da sociedade. Tal posicionamento e fazer contábil mais crítico urgem de serem vivenciados nos currículos desta área. O intercâmbio de comunicação com a Pedagogia da Dialética da Pergunta na formação social/profissional do contador é vital para o aprimoramento e amadurecimento da área em seu contexto.

No processo de internacionalização das normas contábeis no Brasil foram expedidas nos últimos sete anos mais de quarenta e seis Pronunciamento Contábeis oficiais, os intitulados CPC – Comitê de Pronunciamentos Contábeis (2015), nenhum pronunciamento se situa no caráter socioambiental das organizações, se restringem a no máximo a valoração de ativos biológicos. Tais fatos evidenciam o distanciamento da contabilidade em relação às questões sociais e ambientais. Neste sentido os educandos e educadores precisam ser incitados a se percebam como agentes de mudança de suas trajetórias e evoluam do estágio de apropriação de conceitos a que fomos condicionados nos primeiros anos enquanto espécie para um novo estágio de autoprodução humana emancipatoriamente produtiva, conforme proposto por Bergamo; Lucena (2011).

Nesta perspectiva Iudícibus, Ribeiro Filho e outros (2011) bem como Bergamo (2006) propõe a redefinição do objeto de estudo da Contabilidade como a mediadora do conflito distributivo da sociedade, a partir do reconhecimento, mensuração e evidenciação dos fenômenos que afetam o patrimônio das entidades, tudo isso sob a abordagem de uma atuação ética, pautada no interesse público e na dignidade do ser humano da sociedade.

Conclusão

Conclui-se com este estudo que a perspectiva do aprofundamento da discussão do conceito desta ciência para além da ideologia da dominação e da racionalidade técnica restrita aos processos instrumentais. A contabilidade para merecer o status de ciência não deve limitar o objeto de estudo em si mesmo, o patrimônio. A ciência contábil não é neutra e é empachada de relações e constructos sociais e como tal deve pensar a sua localização como ciência social refletindo e redefinindo o seu papel como mediadora do conflito distributivo balizada pela ética e interesse público conforme assinalado pelos autores discutidos.

A educação neste contexto deve reivindicar e reificar o sentido da contabilidade para a construção de uma sociedade mais sustentável e portanto com relações sociais mais equilibradas. Para tanto, educadores especialmente devem ocupar-se em construir e tecer nas linhas das ciências sociais os espaços que faltam à edificação de uma contabilidade que cumpra com a sua função social.

Referencias

Bergamo, P.; Lucena, R. M. (2010) Substrato Chave do Curso de Ciências Contábeis. Curso de Formação Docente na Teoria da Sustentabilidade Coletiva. FASB. Barreiras-BA.

Bergamo. P. (2006) Sustentabilidade Coletiva. Curso de Formação Docente na Teoria da Sustentabilidade Coletiva. FASB. Barreiras-BA, 2006.

Conselho Federal De Contabilidade. 2010. Disponível em: http://www.crcsp.org.br/portal_novo/legislacao_contabil/resolucoes/Res750.htm. Acesso em: março de 2015.

Comitê De Pronunciamentos Contábeis - CPC. (2015) Disponível em: http://www.cpc.org.br/ Acesso em 26 de mai. 2015.

Habermas, J. (1970). Racionalidade e comunicação. Edições 70, 221 p.

Herrmann Jr., F. (1972). Contabilidade superior – teoria econômica da contabilidade. 5ª ed., São Paulo, Ed. Atlas, 262 p.

Horkheimer, M. (1980). Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: W. Benjamin; M. Horkheimer; T.W. Adorno; J. Habermas.

IASB. 2008. Memorandum of understanding to strengthen the institutional framework of the international accounting standards committee foundation. Disponível em: http:// www.ifrs.org/NR/rdonlyres/FD1356A8-5F81-4B8B-8BF9- BD70B9BBCA46/0/MoU.pdf . Acesso em: 27/10/2010.

Ludícibus, S.; Filho, J.F.R.; Lopes, J.E.G.; Pederneiras, M.M.M. 2011. Reflexão sobre Contabilidade: Caminhando por trilhas da Teoria Tradicional e Teoria Crítica. Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos. Vol. 8. N° 4. Out/Dez 2011.

Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação - IBPT. (2015) Disponível em : https://www.ibpt.org.br/noticia/2144/Carga-tributaria-avanca-para-35-42-do-PIB-em-2014-aponta-IBPT. Acesso em 20 de março de 2015.

Lopes de Sá, Antônio. (2006) História geral e das Doutrinas da Contabilidade, Op. cit., p. 143;

Roslender, R. Critical Theory. (2006) In: Hoque, Zahirul. Methodological issues in accouting research: Theories, methods and issues. Australia, Spiramus.

À Procura do Par Pedagógico Perdido: Repensando a Gestão Pedagógica

Luís Santos
Universidade do Minho
luispsantos@sapo.pt

Joaquim Duarte
Agrupamento de Escolas Carlos Amarante
joaquimduar@gmail.com

Resumo: Não são conhecidos muitos estudos em Portugal sobre a lecionação em codocência ou em par pedagógico, apesar de, em diferentes áreas disciplinares, isso ter acontecido. No entanto, há um progressivo reconhecimento de que o modelo e práticas tradicionais, e ainda mais habituais nas escolas, do professor que, sozinho (ou contando, muitas vezes, com umas vagas indicações do Departamento), assume toda a responsabilidade de, a partir de um programa geral, o traduzir numa prática letiva efetiva, com as múltiplas dimensões envolvidas, e sem grande espaço para discussão e reflexão coletivas, se encontra esgotado e deverão ser procuradas alternativas. Este trabalho, partindo de uma situação concreta, visa analisar criticamente algumas das experiências que tiveram lugar e propor pistas de reflexão para uma renovada profissionalidade docente e novas modalidades de organização pedagógica. Este caminho vem já sendo feito em diversos países, como no caso do Japão, no qual as *lesson studies* são mesmo política oficial. Partindo da situação de um par pedagógico em contexto de estágio, recolheu-se informação normativa portuguesa e foram feitos inquéritos por entrevista a professores envolvidos em codocência ou par pedagógico. As conclusões apontam no sentido de ser desejável, e porventura inevitável, uma rotura com práticas anteriores, seja na preparação da intervenção pedagógica, com práticas acrescidas de cooperação, seja mesmo na intervenção direta em contexto(s) de aula.

Palavras-chave: par pedagógico, codocência, coensino, ensino cooperativo

Introdução

O modelo tradicional do professor que desenvolve praticamente sozinho a sua atividade, desde a planificação das aulas à conceção de materiais pedagógicos, passando pelas estratégias e instrumentos de avaliação, pela gestão concreta da sala de aula, pela resolução de problemas disciplinares, pela ligação às famílias, é hoje cada vez mais questionável. Sabemos, claro, que, no âmbito da gestão pedagógica, supostamente haverá um grupo disciplinar e um departamento, mas, como diversos autores sustentam, a atividade de professor é muitas, demasiadas vezes, uma atividade solitária.

> As situações de isolamento individual no ensino não são, potencialmente, as únicas inibidoras da mudança educativa e da renovação consistente da prática docente: podem existir nas escolas outros constrangimentos estruturais importantes à comunicação colegial que coartem as oportunidades de os professores aprenderem uns com os outros, especialmente com os colegas que exercem a sua atividade noutros domínios curriculares ou noutros níveis de escolaridade. (Lima, 2002: 11)

Hargreaves aponta os argumentos geralmente utilizados para justificar o individualismo e o isolamento pedagógico: falta de tempo ou a inexistência de um tempo definido para o fazer. O individualismo é "associado à desconfiança, a um comportamento defensivo, a defeitos e fracassos dos professores, que seriam em parte naturais e em parte o resultado das incertezas do seu trabalho", e identifica diversos tipos de individualismo (1998: 188).

Diversas experiências, em diversos países, vêm tendo lugar no sentido de ultrapassar esta situação e criar espaços de colaboração e de reflexão conjunta.

Estas experiências poderão passar por um trabalho conjunto a níveis mais macro – discussão de opções de fundo sobre a *territorialização do currículo*, definição de objetivos, planeamento e planificação –, ou mais micro – ao nível da unidade curricular ou mesmo da aula, sendo possível, mas não obrigatório, que envolvam a presença de mais do que um professor no próprio espaço físico e temporal da aula.

Portugal teve, até há pouco, uma larga experiência neste sentido com a existência de pares pedagógicos, os quais, por razões de natureza financeira, praticamente desapareceram nos anos recentes.

Interessa, por isso, repensar se, à luz das novas tendências de promoção do trabalho colaborativo de professores, o *par pedagógico perdido* poderá fazer sentido, e procurar contribuir para um balanço do que terá sido no nosso país este modelo de funcionamento de algumas áreas e disciplinas, procurando descobrir-lhe limitações e potencialidades. A existência simultânea em sala de aula de mais do que um professor pressupõe à partida a necessidade de entre eles se estabelecer alguma forma de cooperação e/ou colaboração. Interessa-nos por isso conhecer se tem, ou não, interesse o ensino em par pedagógico (PP), o que acrescenta, como se exerce essa colaboração e/ou cooperação, como se integram na codocência, ou seja como tem funcionado e deve funcionar em sala de aula o PP.

O que procuramos, assim, é reavaliar quais os eventuais contributos, quais as eventuais lições que será possível retirar das experiências conhecidas de codocência, designadamente do PP, para a reconstrução de propostas, no seio da escola, de reflexão crítica conjunta e de trabalho partilhado e colaborativo, além de identificar questões candentes que emergiram do abrupto fim do PP.

A procura de respostas para esta questão levou-nos à recolha da legislação produzida ao longo dos anos, e à respetiva análise, e à realização de inquérito por entrevista a diversos professores, sobretudo da área esmagadoramente maioritária na utilização de PP, a Educação Visual e Tecnológica (EVT), com designações que variaram com o passar do tempo.

Metodologia

Iniciamos esta investigação pela revisão da literatura, debruçando-nos primeiramente sobre os conceitos associados aos termos *coensino* e suas variantes, depois abordamos as experiências de uso de ensino em PP e finalmente a aplicamos um inquérito sob a forma de entrevistas e posterior análise das respostas dadas e suas conclusões.

A opção pela técnica do questionamento resultou sobretudo da ponderação do número de sujeitos envolvidos no estudo que Tuckman, Cohen e Manion (1997; 2000) fazem sobre esta

técnica de recolha de dados, quando referem que interrogar as pessoas para obter dados acerca dos seus conhecimentos, dos seus valores e preferências, das suas experiências ou atitudes são um modo de obter informações acerca da realidade que pretendemos estudar.

Mais especificamente, a opção pelas entrevistas deveu-se ao facto de, tal como recomendam Carmo e Ferreira (1998), o investigador ter questões relevantes para as quais não encontrou respostas na documentação disponível, permitindo, por um lado, "ganhar tempo e economizar energias recorrendo a informadores qualificados" (Carmo & Ferreira, 1998: 128-129) e, por outro, porque a entrevista tem a vantagem de ser adaptável permitindo ao entrevistador "explorar determinadas ideias, testar respostas, investigar motivos e sentimentos" (Bell, 1998: 119), o que não seria possível com questionários.

Preparamos assim, com suporte em toda a nossa anterior investigação, as questões-chave que constituíram o nosso guião de entrevista e escolhemos os entrevistados com base na experiência de trabalho em PP. Realizamos 5 entrevistas semiestruturadas a professores com larga experiência, de diferentes áreas disciplinares e níveis de ensino cuja análise adiante apresentamos.

O coensino e a gestão pedagógica

Segundo Villa, Thousand e Nevin (2008: 5), "Co-teaching is two or more people sharing responsibility for teaching some or all of the students assigned to a classroom. It envolves the distribution of responsibility among people for planning, instruction, and evaluation for a classroom of students" (Villa et al., 2008: 5), exercida de "modo voluntário na base da comunicação, respeito e confiança" (Cook, 2004: 9). Ainda segundo os mesmos autores, uma equipa que trabalha em coensino acorda em executar um conjunto de tarefas assim descritas:

1. Coordinate their work to achieve *common, agreed upon goals*;
2. Share a *belief system* that supports the idea that each of the co-teaching team members has unique and needed expertise;
3. Demonstrate *parity* use a cooperative by alternatively engaging in the dual roles of teacher and learner, expert or novice, giver and recipient of knowledge or skills;
4. Use a *distribute functions of leadership* in which the task and relationship functions of the traditional lone teacher are distributed among all co-teaching team members
5. Use a *cooperative process* that includes face-to-face interactions, positive interdependence, interpersonal skills, monitoring co-teacher progress, and individual accountability (Villa, Thousand, & Nevin, 2004: 5).

Ainda segundo estes autores podem-se considerar 4 abordagens diferentes de "co-teaching":

Ensino apoiado – Quando a um professor compete o papel de ensinar, instruir e dirigir as aprendizagens dos alunos enquanto o outro os apoia na sala de aula, os acompanha individualmente e oferece assistência quando necessário.

Ensino paralelo – A classe é dividida em dois ou mais grupos heterogéneos permanecendo em locais diferentes da sala de aula, sendo cada um dos grupos apoiado, podendo haver rotatividade dos professores, e a um dado momento haver um grupo sem o apoio de um professor.

Ensino complementar – Quando a um dos professores complementa, de forma a ampliar, as

aprendizagens dos alunos ministradas pelo outro professor, por exemplo monitorizando a forma como os alunos desempenham o seu papel decorrente da lição ministrada ou utilizando diferentes ferramentas de ensino.

Ensino em equipa – Dá-se quando ambos professores assumem mutuamente o planeamento, ensino e avaliação das aprendizagens dos alunos, partilhando deste modo não só os ensinamentos como também a liderança e as responsabilidades.

Historial do Coensino em Portugal

Não se conhecem muitos estudos sobre a lecionação em codocência em Portugal apesar de em diferentes situações, nalguns grupos disciplinares curriculares terem tido a presença simultânea de dois professores em sala de aula como é o caso de EVT onde a lecionação em PP estava contemplada em legislação. Neste caso, havia da parte dos professores uma responsabilidade partilhada em que nenhum deles se sobrepunha ao outro. Em todos os outros casos o que acontecia era uma espécie de assessoria por parte de um dos professores. Falaremos a seguir dessas situações e doutras situações semelhantes nomeadamente uma referente ao uso do PP no Plano de Matemática II (PM II).

O PP na disciplina de EVT - A disciplina de EVT surge com a reforma educativa do final da década 1980, mais concretamente pelo Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de Agosto, com turmas desdobradas, generalizando-se a todas as escolas faseadamente entre 1991 e 1993, depois da aprovação definitiva do programa da disciplina.

> Antes da criação da disciplina de EVT, e desde o ano letivo de 1974/75, fizeram parte da estrutura básica do Currículo do Ciclo Preparatório as disciplinas de Educação Visual, com dois tempos letivos e um docente, e Trabalhos Manuais, com quatro tempos letivos e dois docentes (um total de seis tempos letivos e três docentes). Estas duas disciplinas deixariam de existir com a versão final (em 1989) do plano curricular do 2º Ciclo do Ensino Básico, tendo ocupado esse espaço curricular a disciplina de EVT com cinco tempos letivos e dois docentes (regime de par pedagógico).
>
> No ano letivo de 2001/2002, com a Reorganização Curricular do Ensino Básico, a disciplina de EVT mantém o regime de docência (par pedagógico) mas vê, mais uma vez, reduzida a sua carga horária passando assim de cinco para quatro tempos letivos – e neste caso, não de 50 minutos como anteriormente mas apenas 45. (APEVT, 2012: 2)

Para EVT, estava previsto, segundo o anexo II do Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de janeiro, a lecionação por dois professores: "A lecionação de Educação Visual e Tecnológica estará a cargo de dois professores" (DL_Nº_6, 2001: 6). Era assim introduzido na legislação (não se conhecendo, no entanto, qualquer plano ou projeto governamental com vista à intervenção conjunta em PP orientado para a disciplina de EVT) o conceito de codocência nessa disciplina. Durou pouco essa pretensão uma vez que foi depois alterada pelo Decreto-Lei nº 18/2011, de 2 de fevereiro, o que, na altura levou o Partido Comunista Português (PCP), através do Projeto de Resolução n.º 391/XI/2.ª apresentado na Assembleia da República, a considerar que esse decreto: "vem transpor agora para a organização curricular os efeitos de uma política educativa de subversão do papel social, cultural e económico da Escola". (Rato, Tiago, & Soares, 2011).

Mais tarde, com a reestruturação do ensino básico e secundário e na sequência do Decreto-Lei

n.º 94/2011, de 3 de agosto, onde a disciplina de EVT se apresenta em conjunto com TIC (um tempo letivo de 90 minutos distribuídos por EVT e TIC no mesmo ano letivo e ao longo de dois anos – 7º e 8º ano) para finalmente entrar em vigor em 2012-13 a estrutura curricular de 26 de março de 2012.

O PP nas áreas curriculares não disciplinares - Com a reorganização do currículo do ensino básico, iniciado a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro, pretendeu-se apresentar uma nova vertente de formação assente numa reorganização curricular onde assume particular relevo a consagração no currículo de três novas áreas curriculares não disciplinares. Foram elas a Área de Projeto, Estudo Acompanhado e Formação Cívica, "visando a realização de aprendizagens significativas e a formação integral dos alunos, através da articulação e da contextualização dos saberes" (DL_Nº_6, 2001: 259).

a) Área de projeto, visando a conceção, realização e avaliação de projetos, através da articulação de saberes de diversas áreas curriculares, em torno de problemas ou temas de pesquisa ou de intervenção, de acordo com as necessidades e os interesses dos alunos;
b) Estudo acompanhado, visando a aquisição de competências que permitam a apropriação pelos alunos de métodos de estudo e de trabalho e proporcionem o desenvolvimento de atitudes e de capacidades que favoreçam uma cada vez maior autonomia na realização das aprendizagens;
c) Formação cívica, espaço privilegiado para o desenvolvimento da educação para a cidadania, visando o desenvolvimento da consciência cívica dos alunos como elemento fundamental no processo de formação de cidadãos responsáveis, críticos, activos e intervenientes, com recurso, nomeadamente, ao intercâmbio de experiências vividas pelos alunos e à sua participação, individual e coletiva, na vida da turma, da escola e da comunidade. (DL_Nº_6, 2001: 260)

Concretamente no 2º ciclo e para essas áreas é referido: "Estas áreas devem ser desenvolvidas em articulação entre si e com as áreas disciplinares, incluindo uma componente de trabalho dos alunos com as tecnologias da informação e da comunicação e constar explicitamente do projeto curricular de turma. A área de projeto e o estudo acompanhado são assegurados por equipas de dois professores de turma, preferencialmente de áreas científicas diferentes" (DL_Nº_6, 2001: 264).

O PP no 1º ciclo do ensino básico (CEB) - Apesar de atualmente haver a possibilidade de, na área de expressões do 1º ciclo se registar a lecionação com a presença de um professor coadjuvante, contemplado no despacho da organização curricular que todos os anos, por volta do mês de maio ser tornado público, isso não constitui lecionação em PP. Essa sim, é uma situação existente no 1º ciclo do ensino básico na Região Autónoma da Madeira (RAM).

A Secretaria de Educação e Cultura do Governo Regional da Madeira, consciente da importância das competências básicas em TIC, através do Ofício Circular nº 5.0.0 320/09/M, de 16 de julho de 2009, introduziu as TIC nas atividades curriculares, em todos os anos do 1º CEB na RAM. Esta medida inclui também a utilização da estratégia de ensino em PP. Em 2009-2010 a responsabilidade das atividades e a respetiva planificação ficaram a cargo do professor titular de turma e o suporte/apoio a cargo professor de atividades de complemento curricular

(ACC), uma hora semanalmente. Em 2010-2011 e segundo Circular nº 5.0.0 339/10/M, de 7 de julho de 2010, aos conteúdos programáticos das áreas curriculares foram acrescentadas as TIC como recurso e estratégia de trabalho, uma hora por semana, com planificação em PP. Para este efeito foram lançadas ações de formação, promovidas pela Direção Regional de Educação (DRE), de carácter não obrigatório, para apoiar os docentes aí envolvidos.

Da análise dos dados recolhidos num estudo sobre essa colaboração em PP considerou-se que o trabalho em pares foi "enriquecedor para a formação pessoal e também para a delineação de atividades e estratégias diferenciadoras para os alunos" (Freitas, 2011: 107).

O PP no Plano de Matemática II – No ano letivo de 2009/2010, 93% dos Agrupamentos de Escolas e Escolas não Agrupadas (AE/E) públicos com turmas do Ensino Básico do Continente estiveram envolvidos no PM II.

> O Plano da Matemática II visa dar continuidade ao Plano da Matemática I, apoiando o desenvolvimento de projetos de Escola que tenham como objetivo central a melhoria das aprendizagens em Matemática dos alunos dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.
>
> A este desafio responderam aproximadamente 1100 Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas que elaboraram e apresentaram projetos com várias estratégias de modo a proporcionarem experiências de aprendizagens diversificadas aos alunos que passam, entre outras, pelo reforço do tempo dedicado ao trabalho em Matemática, através da utilização das horas do Estudo Acompanhado e Área de Projeto, bem como do uso do tempo definido como oferta de escola; recurso ao crédito de horas da escola para criar equipas de professores para trabalho em sala de aula; e, pela criação de espaços de apoio aos alunos, tanto individualmente como em pequeno grupo. (MEC, 2015)

A propósito do recurso à constituição de PP, o relatório final de 2009-2010 refere ser o recurso às assessorias/pares pedagógicos/codocência a estratégia mais usada no âmbito do PM II, especialmente na aula de Matemática, ao longo da semana ou em parte dela, em 26% (valor médio) das turmas envolvidas no PM II. (Pinheiro et al., 2010: 1). Relativamente à constituição destas equipas de PP verifica-se ser preferencialmente formada por dois professores da mesma área no 2º e 3º ciclo. "Para a concretização desta estratégia foi utilizada mais de metade do crédito horário distribuído no âmbito do PM II." (Pinheiro et al., 2010: 1).

Ainda a este propósito a relatório final do ano 2009-2010 refere como uma importante conclusão obtida ser o PP/assessorias a "melhor atividade/estratégia" que caracteriza a aula de Matemática.

> Com esta medida a Implementação de tarefas variadas, tais como, resolução de exercícios e problemas, explorações e investigações matemáticas, o uso das novas tecnologias, a organização dos alunos de acordo com as tarefas propostas (trabalho individual, de pares, de grupo e de turma), torna-se mais eficaz. Para além disto, o facto de estarem dois professores na sala de aula faz com que se consiga dar um apoio mais individualizado e mais significativo aos alunos. (AE/E, relatório final de ano). (MEC, 2015: 23)

O PP noutras áreas disciplinares - O ensino em PP é uma prática passível de ser explorada no ensino da disciplina de Economia A do grupo 430. Segundo um estudo efetuado por Artur (2013) pretendeu-se conhecer os seus benefícios e desvantagens. Após uma experiência prática na disciplina de Economia numa turma do 11.º ano em 2012, realizada numa escola

secundária, “os participantes consideraram que é no esclarecimento de dúvidas levado a cabo por ambos os docentes do PP que reside a maior vantagem do regime de coensino”. “Para a maior parte dos alunos, agradar-lhes-ia ter algumas aulas da disciplina, ao longo do ano, lecionadas por um par pedagógico mas não de forma permanente e contínua”. (Artur, 2013: 3).
Também a vivência assente na relação pedagógica estabelecida entre orientador cooperante (assim designado no Regulamento do Estágio dos Mestrados em Ensino da Universidade do Minho) e estagiário é em certo modo uma intervenção em PP na medida em que se seguir a orientação facilitadora assente numa situação de conforto e dialogante, apoiada na reflexão e tendo por base a ação colaborativa desenvolvida, até porque “numa perspetiva dialógica, só faz sentido o papel colaborativo, pois reforça a democraticidade da relação supervisiva” (Leite & Gomes, 2012: 15) em que ambos os intervenientes aprendem fazendo.
É nesta relação de aprender fazendo e reflexiva que Alarcão e Tavares designa por cenário reflexivo que combina “ação, experimentação e reflexão sobre a ação, ou seja, reflexão dialogante sobre o observado e o vivido segundo uma metodologia do aprender a fazer fazendo e pensando, que conduz à construção ativa do conhecimento gerado na ação e sistematizado pela reflexão” (Alarcão & Tavares, 2003: 35).

O coensino noutros países

O coensino “é praticado nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha e tem mais sucesso do que recorrer a terapeutas para apoiar estudantes do ensino básico com dificuldades de aprendizagem” (Rodrigues, 2012: s/p), disse à agência Lusa o presidente da Associação Nacional de Docentes do Ensino Especial. Outra vantagem da presença de dois professores numa sala, acrescentou, é a redução "drástica da indisciplina" na sala de aulas (Rodrigues, 2012: s/p), contribuindo também, segundo o mesmo autor para a equidade ou seja aplicar diferentes modos de aprendizagem aos alunos com caraterísticas diferentes, de modo a que todos consigam ter o melhor aproveitamento escolar.
Uma modalidade de coensino utilizada de forma generalizada (até ao 9º ano) no Japão é conhecida internacionalmente por *lesson studies*, e designa um processo de trabalho colaborativo, dirigido ao desenvolvimento profissional dos professores e à melhoria das práticas letivas. Trata-se de, em conjunto, diversos professores procederem sistematicamente à análise daquelas práticas, o que implica o planeamento, a lecionação, a observação e a crítica de aulas. Há geralmente uma questão polarizadora onde os professores do grupo se vão focar ao longo da prática e das *study lessons*. À planificação feita em conjunto segue-se uma aula, da responsabilidade de um professor, a observação e discussão pelo grupo, a alteração da planificação, seguida de nova lecionação por outro professor, e por fim a elaboração de um relatório de resposta à questão em estudo (Yoshida, 2015).

Apresentação e Análise dos Dados

Numa primeira fase do nosso estudo debruçamo-nos sobre a análise documental relativa à lecionação em PP e recolhemos a seguinte informação:

ÁREA/DISCIPLINAS	LOCALIZAÇÃO TEMPORAL	DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO	OBS
EV	1974-1988	Profs da área dos Trabalhos Manuais (12ºD) e profs de Educação Visual (5ºG) Atualmente grupo 530 ed. Tenológica 3º ciclo		1 docente
EVT	1989-2000		Decreto-Lei n.º 286/89 de 29 de Agosto	1 docente
EVT	2001		Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro	PP
EVT	2011		Decreto-Lei nº 18/2011, de 2 de Fevereiro	1 docente
Área de Projeto?	2001		Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de Janeiro	PP

Tabela 1 - Disciplinas com PP

Há ainda outras áreas cuja lecionação também se realizou envolvendo o PP como é o caso de opções de 9º ano e Matemática do 3º ciclo. A par disto, há experiências isoladas de ensino em PP em escolas com um sistema de ensino diferente, como por exemplo na conhecida Escola da Ponte.

Numa segunda fase realizamos as entrevistas, as quais foram divididas em cinco temas principais: contexto da experiência, organização do trabalho, funcionamento das aulas, avaliação da experiência e sugestões. Os nossos entrevistados inserem-se nos seguintes perfis:

	Professor				
	A	B	C	D	E
Idade	53	56	47	58	60
Sexo	Fem.	Fem.	Fem.	Masc.	Masc.
Anos de serviço	30	34	25	38	41
Área disciplinar	ET	ET	Mat.	ET	ET
Habilitações	Licenciatura	Licenciatura	Licenciatura	CFET+CCF[1], DESE Adm. Escolar	CFET+CCF
Trajeto profissional		Ens. especial			Ens. especial

Tabela 2 - Perfis dos docentes entrevistados

Estes professores são maioritariamente de Educação Tecnológica (ET) e o resultado das questões colocadas nas entrevistas apresenta-se a seguir.

Contexto da experiência – São pessoas inseridas no ensino oficial e com uma larga experiência em ensino, superior a 25 anos, praticaram a lecionação conjunta em sala de aula em diferentes ciclos, às disciplinas da área de EVT, hoje ET, e também Matemática. No primeiro caso seguindo um percurso em PP entre 1990 a 2012, seguido de um tempo de uma lecionação individual. Atualmente lecionam apenas em pareceria com alunos com NEE nos 5º e 6º anos de escolaridade. No caso de Matemática, a lecionação decorreu em 2013.

Organização do trabalho – Abordamos neste tópico a definição de objetivos, planificação,

[1] Curso de Formação do Ensino Técnico e Curso de Complemento de Formação.

coordenação e avaliação das práticas pedagógicas enquanto inseridos no contexto de lecionação conjunta na sala de aula. Nesse sentido foi-nos referido pelos professores de EVT/ET que os objetivos e as planificações eram definidos no início do ano, definindo-se a abordagem a fazer tanto na parte teórica como prática da lecionação conjunta. A planificação revia-se e retomava-se a cada unidade de trabalho, planificando em conjunto todas as atividades e fazendo também a requisição de material necessário à disciplina para cada aula. No início de cada unidade os professores reuniam, normalmente após a reunião do grupo disciplinar, conversando sobre o trabalho a desenvolver em sala de aula e na preparação dos materiais, para cada unidade didática, servindo-se dos materiais de cada um e acrescentando os que fossem necessários: "víamos o que cada um tinha como materiais didáticos para desenvolver a atividade e realizávamos o necessário para melhorar as práticas a desenvolver com os alunos". Para atividades não previstas, cada um em casa procurava, trazia ideias de modo a chegar a uma decisão sobre o que fazer. De referir que, neste tipo de PP também as responsabilidades eram partilhadas, estando os professores em pé de igualdade perante qualquer situação.

No caso da Matemática havia um professor titular que era responsável pela turma e o outro docente ajudava individualmente os alunos na interpretação e resolução de exercícios, havendo também partilha de materiais, coordenação, preparação conjunta de materiais e avaliação, encontrando-se os professores simultaneamente presentes na aula uma vez por semana.

Funcionamento das aulas – Embora não houvesse assuntos específicos da responsabilidade de cada um, os professores dividiam as tarefas. Por exemplo, um apresentava a parte teórica e outro a prática. A coordenação em sala de aula era uma constante no tirar dúvidas aos alunos (efetuado por qualquer dos dois professores). Enquanto um professor, por exemplo, exemplificava no quadro, o outro deslocava-se pela sala ajudando os alunos na resolução dos trabalhos. Antes e imediatamente após cada aula havia trocas de informações no âmbito de uma melhor coordenação e avaliação do trabalho desenvolvido.

No caso da Matemática havia também divisão de tarefas. O professor titular da turma exponha os conteúdos, registava na grelha de observação as ausências dos alunos, o comportamento, o trabalho efetuado pelos mesmos e esclarecia dúvidas, em voz alta, para todos os alunos da turma. O outro docente esclarecia individualmente as dúvidas dos alunos, quer no enunciado dos problemas, quer na resolução dos mesmos. No caso de um problema disciplinar era o professor titular quem intervinha.

A avaliação da disciplina era conjunta e verificava-se a cada aula mas também quer no final de período quer no final de cada ano letivo.

Avaliação da experiência em PP – "Penso que foi um grande erro ter retirado o par. Os miúdos acabam por ser muito prejudicados, porque as aulas tornaram-se muito mais teóricas menos interessantes e 'chatas'. Para mim é muito frustrante porque não consigo chegar a todos os alunos", referiu um professor. Há muitas vantagens na lecionação em PP, e até mesmo o facto de saber que, por vezes os professores tinham estilos diferentes,

Isso foi vantajoso na medida em que não interferia negativamente nas aprendizagem dos alunos, ao contrário, permitia novas aprendizagens e abordagens estratégicas complementares ao outro colega com consequências benéficas também na aprendizagem dos alunos.

"Com o presente modelo os alunos perdem muito porque o professor nestas disciplinas teórico-práticas não consegue fazer o acompanhamento que era feito pelos dois professores em sala de aula", referiu-nos outro professor. Por outro lado os alunos queixam-se da falta de tempo para acabarem os trabalhos e o professor com dificuldade em dar apoio aos alunos, não existindo a noção do acompanhamento que é necessário dar a cada um para que desenvolva competências, que depois se vão repercutir noutras áreas disciplinares. A decisão tomada de terminar o PP foi uma má decisão. As vantagens para os alunos serão sempre superiores, havendo o PP, referiram-nos. Por um lado aprenderam a ser melhores professores porque lhes possibilitou corrigir aspetos menos bons, e, por outro lado, com dois professores na sala de aula consegue-se "chegar" mais perto a um maior número de alunos permitindo "tirar" mais rapidamente dúvidas e realizar mais exercícios/problemas. Isto é sentido especialmente nas aulas com uma forte componente prática.

Todos sabemos que os alunos aprendem com tempo e ritmos diferentes. Com dois professores isso era possível, porque era dado o tempo necessário para cada aluno aprender ao seu ritmo, especialmente tratando-se de alunos nesta faixa etária (10/12 anos). Também o número de aulos por sala aumentou, e para se atingir as metas as aulas passaram a ser mais teóricas e os alunos já não gostam destas disciplinas como gostavam.

Foi-nos também referido que embora fosse positiva essa prática houve situações problemáticas em que, um dos professores tinha por hábito chegar tarde e sair antes da hora.

À resposta à pergunta "Em que circunstâncias o PP é desejável?", disseram-nos que seria em EV e ET no 2º ciclo e em ET e TIC no 3º ciclo. Também seria aconselhável a lecionação em PP principalmente nas disciplinas em que tenham que manusear materiais e equipamentos perigosos como por exemplo equipamentos cortantes. Aqui incluem-se as disciplinas como Educação Física, Educação Musical, EV e ET.

Sugestões – Como sugestões futuras para um melhor trabalho em PP foi-nos dito que seria sempre importante a preparação conjunta dos materiais, o trabalhar em equipa e conjugar métodos de ensino de modo a não confundir os alunos. "O professor não pode ser uma ilha…" assim como a extensão da coordenação verificada no PP de modo a servir de exemplo à coordenação entre pares.

Conclusões

Do estudo feito resulta que o conceito de par pedagógico é apenas uma das diferentes formas de articulação entre os pares, sob uma designação mais genérica de coensino. Há unanimidade dos entrevistados quanto à grande satisfação no trabalho de par pedagógico, e a convicção da sua adequação, e mesmo imprescindibilidade, em situações que envolvam riscos físicos ou exijam apoio prático reforçado. Não foram evidenciados problemas significativos no relacionamento entre pares, e parece resultar um benefício claro no acompanhamento dos alunos. Não foi encontrada uma fundamentação transparente para a eliminação dos pares

pedagógicos, e os professores manifestam a convicção de se ter tratado de uma mera medida economicista de vistas curtas. Também a questão da indisciplina será fortemente minimizada com a presença do par pedagógico. Futuros trabalhos beneficiariam de uma alargamento do âmbito e de uma análise sistemática das práticas de trabalho colaborativo dos professores de mais largo espetro.

Referências

Alarcão, I., & Tavares, J. (2003). *Supervisão da Prática Pedagógica - Uma Perspectiva de Desenvolvimento e Aprendizagem* (2ª ed.). Coimbra: Almedina.

APEVT. (2012). *Posição de Princípio sobre a Proposta de Revisão da Estrutura Curricular*. Aveiro: Centro Cultural e de Congressos de Aveiro.

Artur, H. I. P. F. (2013). *O ensino a dois na Disciplina de Economia numa Turma do 11.º ano.* Mestrado em Ensino, na área de especialização em Economia, Universidade de Lisboa.

Bell, J. (1998). *Como realizar um projecto de investigação* (2ª ed.). Lisboa: Gradiva.

Carmo, H., & Ferreira, M. M. (1998). *Metodologia da Investigação: Guia para Auto - Aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.

Cohen, L., & Manion, L. (1997). *Research Methods in Education*. London and New York: Routledge.

Cook, L. (2004). *Co-Teaching: Principles, Practices, and Pragmatics*. Albuquerque, New Mexico: Public Education Department of California State University. http://www.ped.state.nm.us/seo/library/qrtrly.0404.coteaching.lcook.pdf (Acessível em 2 de fevereiro de 2015).

DL_Nº_6. (2001). *Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro, Diário da República — I SÉRIE-A, N.º 15.*

Freitas, S. (2011). *As Tecnologias de Informação e Comunicação nas áreas curriculares do 1º ciclo do ensino básico da Região Autónoma da Madeira, análise do trabalho colaborativo entre professores.* Mestrado em Ensino, na área de especialização 1º Ciclo, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa. http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/9215/1/tese_mestrado_sandra.pdf (Acessível em 2 de fevereiro de 2015).

Hargreaves, A. (1998). *Os professores em tempos de mudança: o trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. Lisboa: McGraw Hill.

Leite, T. M. S., & Gomes, A. M. O. (2012). *O papel da Supervisão na Avaliação de Desempenho Docente*. http://repositorio.ipl.pt/ (Acessível em 22 de março de 2015).

Lima, J. (2002). *As culturas colaborativas nas escolas, estruturas, processos e conteúdos*. Porto: Porto Editora.

MEC. (2015). *Ministério da Educação e Ciência, Plano da Matemática II_historico*. Ministério da Educação. http://www.dgidc.min-edu.pt/outrosprojetos/index.php?s=directorio&pid=27 (Acessível em 2 de fevereiro de 2015).

Pinheiro, A., Canavarro, A. P., Santos, E., Pires, M., Martinho, M. H., Amado, N., & Ferreira, R. A. (2010). *Plano de Matemática e Novo Programa de Matemática do Ensino Básico - Relatório Final de Ano 2009-2010*. Lisboa: Direção-Geral da Educação

Rato, R., Tiago, M., & Soares, B. (2011). *Manutenção do Regime de Par Pedagógico no modelo de docência de EVT, Projecto de Resolução n.º 391/XI/2.ª*. PCP - Partido Comunista Português, Grupo Parlamentar.

Rodrigues, D. (2012). Dois professores por sala com alunos com dificuldades. *Diário de Notícias* (11.04.2012).

Tuckman, B. W. (2000). *Manual de Investigação em Educação* (4ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Villa, R. A., Thousand, J. S. S., & Nevin, A. I. (2004). *A Guide to Co-Teaching: Practical Tips for Faciliting Student Learning* (2nd ed.). Londres: C. C. P. Thousand Oaks.

Villa, R. A., Thousand, J. S. S., & Nevin, A. I. (2008). *A Guide to Co-Teaching: New Lessons and Strategies to Facilitate Student Learning*. Califórnia: C. C. P. Thousand Oaks.

Yoshida, M. (2015). Overview of Lesson Study in Japan. http://www.rbs.org/SiteData/docs/yoshidaoverview/aeafddf638d3bd67526570d5b4889ae0/yoshidaoverview.pdf (Acessível em 12 de janeiro de 2015).

As condições de trabalho na escola pública angolana: o conteúdo dos textos normativos e a realidade concreta das escolas

Manuel da Cruz Pedro
Doutorando no Instituto da Educação da Universidade do Minho
manueldacruz59@hotmail.com

Resumo - A República de Angola através do seu Ministério da Educação, tem vindo a dar o melhor de si para garantir um ensino para todos e com melhor qualidade. As provas disto são as várias mudanças (reformas) operadas no seu sistema de ensino desde o alcance da sua independência. A mais recente reforma no sistema educativo angolano data a 14 anos desde a sua aprovação e 11 anos desde a sua implementação (Lei Nº13/01 de 31 de dezembro de 2001). Os motivos das reformas, de forma resumida, assentam na necessidade de preparar indivíduos capazes de responder às exigências sociais, económicas e políticas, face às mudanças profundas que se verificam nestes níveis nos últimos tempos (LBSE, cap I, 2001). No entanto, parece-nos que as condições de trabalho (conjunto de elementos materiais, organizacionais e de recursos humanos indispensáveis para realização de uma determinada actividade) que as escolas põem à disposição dos professores e alunos, são insuficientes para a concretização destas metas. Nesta perspectiva, recorrendo à análise de documentos e às técnicas de observação, pretendemos fazer uma análise/reflexão crítica que compare o conteúdo dos textos normativos e outros documentos que contém aos objectivos e planeamento da educação angolana, naquilo que eles propõem relativamente às condições de trabalho e infra-estruturas necessárias para a escola, com as condições que elas apresentam e que se podem constatar através da observação. Naquilo que for detectado relativamente ao desfasamento entre as orientações dos documentos normativos e a realidade das escolas, procuraremos analisar as suas causas e motivos.

Palavras-Chave: documentos normativos, condições de trabalho docente, infra-estruturas escolares.

Introdução

Com o propósito de alcançar um ensino de qualidade (eficiência e eficácia), o Governo de Angola através do Ministério da Educação, procurou alterar certas práticas educativas implementadas logo após alcance da independência. Partindo do pressuposto de que a Lei Constitucional de Angola consagra a educação como um direito para todos os cidadãos, independentemente do sexo, raça, etnia, e crença religiosa; dois anos após a independência aprovou-se um sistema de educação e ensino cuja implementação se iniciou em 1978, onde foram definidos os seguintes princípios:

> "Igualdade de oportunidades no acesso e continuação dos estudos;
> Gratuitidade do ensino a todos os níveis;
> Aperfeiçoamento constante do pessoal docente" (INIDE,2003).

Face a essa abertura no sistema de educação e ensino houve uma explosão escolar, sem no entanto, estarem criadas condições humanas e infraestruturais para o efeito. Foi assim que, em 1986, o Ministério da Educação de Angola, efetuou um diagnóstico que permitiu fazer um levantamento para identificação das debilidades e necessidades do sistema. Deste diagnóstico, chegou-se à conclusão da necessidade de uma nova reforma educativa (INIDE:2003:3).

A paragem do sistema mono-partidário para o multipartidarismo em 1990, acarretou mudanças a nível dos conteúdos de algumas unidades curriculares, sem alterar a estrutura do sistema e a denominação das componentes de cada um dos subsistemas (MED, 2003).

Com o intuito de realizar a escolarização de todas as crianças em idade escolar, reduzir o analfabetismo de jovens e adultos e de aumentar a eficácia do sistema educativo e, considerando igualmente que as mudanças profundas no sistema socioeconómico nomeadamente a transição da economia de orientação socialista para uma economia de mercado, sugeriu-se uma readaptação do sistema educativo, com vista a responder às novas exigências da formação de recursos humanos necessária ao progresso socioeconómico da sociedade angolana (LBSE:2001:2). Foi nestes termos que Assembleia Nacional de Angola aprovou a Lei nº 13 de 31 Dezembro de 2001, Lei de Bases do Sistema de Educação.

Segundo o relatório explicativo dos organigramas do sistema de educação (INIDE/MED), cada organigrama constitui uma representação visual e sucinta da política educativa traduzida na lei de bases do sistema de educação. A nível vertical o sistema de educação possui três níveis de ensino (Primário, Secundário e Superior) precedidos pela educação pré-escolar (artigos 10º e 51º da LBSE).

A nível horizontal a educação pré-escolar comporta a creche e jardim; o ensino primário comporta 6 classes (1ª a 6ª); o ensino secundário é repartido em dois ciclos: o 1º ciclo com uma duração de três anos (7ºao 9º); o 2º Ciclo oferece duas formações, sendo uma média normal e outra média técnico-profissional com uma duração de três a quatro anos.

Da comparação entre o sistema que vigorou entre 1978 à 2001 e ao actual, tem-se a destacar o seguinte:

Sobre a terminologia**:** A terminologia aplicada num e noutro organigrama para caracterizar os níveis de ensino, os sistemas de ensino e os tipos de ensino é diferente. Por exemplo, dos termos 1º,2º e 3º nível, ensino de base, ensino médio que vigorou até 2001, passou a designar-se ensino primário, ensino secundário, 1º ciclo, 2º ciclo, para caracterizar o novo sistema de educação.

Sobre a estrutura: A educação pré-escolar comportava apenas a classe de iniciação e no actual sistema abarca a creche e jardim-de-infância; o ensino primário comportava 4 classes e na nova lei de bases abarca 6 classes; 0 3º nível abarcava duas classes e actualmente o Iº ciclo comporta 3 classes.

Sobre a obrigatoriedade: A escolaridade obrigatória onde o estado assume e garante a todas as crianças possibilidades de instrução passou de 4 para 6 anos.

Enquadramento teórico: estado da arte

Após esta breve contextualização que retrata o percurso da educação em Angola, voltamos ao tema que nos propormos a abordar; **as condições de trabalho na escola pública angolana: os conteúdos dos textos normativos e a realidade concreta das escolas**. Mas antes importa destacar os objectivos que os subsistemas de ensino se propõem, o sistema de avaliação e as condições de transição adoptada na actual Lei de Bases, porque é a partir destes aspectos que se pode definir os meios de trabalho para uma escola e as metodologias exequíveis dentro da sala de aulas.

Toda e qualquer alteração que acontece num determinado sistema, visa essencialmente atingir ou garantir a qualidade. Sobre o caso concreto do sistema educativo angolano, as reformas visaram fundamentalmente formar homens e mulheres capazes de responder aos anseios económicos e sociais, tal como vem espelhado mais adiante nos objectivos.

Falar da qualidade da educação e ensino hoje, implica reflectir sobre vários significados que a eles são atribuídos. Por exemplo, num primeiro momento pode-se conceituar qualidade da educação relacionando-a à eficácia (Diáz, 2002). Para Diáz, uma educação é de qualidade "quando os alunos conseguem aprender o que devem aprender no final de um determinado nível, ou seja, quando superam com êxito o que está estabelecido nos planos curriculares". Num segundo momento refere-se da qualidade como a aprendizagem relevante (Goméz, 1997 por Carvalho e outros, 2008:19). Neste sentido, a autora considera que a educação de qualidade é " aquela que responde adequadamente ao que o indivíduo necessita para desenvolver-se como pessoa intelectual, efectiva, moral e socialmente". Sendo assim, a autora conclui dizendo uma educação é de qualidade quando está vinculada às necessidades e interesses do educando, devendo porém ser pertinentes às suas condições e aspirações. Numa outra perspectiva ainda defendida por Diáz, (2002), aborda a qualidade segundo os processos e meios que o sistema oferece aos alunos para o desenvolvimento de sua experiência educativa.

A este cenário (qualidade de ensino) deve-se associar as actividades do professor e do alunos, o que Cavaco (1999) e Perrenoud (1995:13), chamaram de ofício do professor e do aluno. Embora haja ideias contrária no que no concerne ao ofício de aluno, pelo facto deste não receber qualquer salário por esta actividade, para Perrenoud (1995:15) "o ofício do aluno é apenas uma componente do ofício da criança ou do adolescente nas sociedades em que esta fase da existência é definida, antes de mais, como uma preparação". Para este autor, o aluno exerce um género de trabalho determinado, reconhecido ou tolerado pela sociedade e do qual retira os seus meios de sobrevivência.

Objectivos específicos do ensino primário:

Nos artigos 18º e 20º da LBSE estão definidos os seguintes objectivos específicos:

a) Desenvolver e aperfeiçoar o domínio da comunicação e da expressão;

b) Aperfeiçoar hábitos e atitudes tendentes à socialização;

c) Proporcionar conhecimentos e capacidades de desenvolvimento das faculdades mentais;

d) Estimular o espírito estético com vista ao desenvolvimento da criação artística;

e) Garantir a prática sistemática de educação física e de actividades gimno-desportivas para o aperfeiçoamento das habilidades psicomotoras

Objectivos específicos do 1º ciclo:

a) Consolidar, aprofundar e ampliar os conhecimentos e reforçar as capacidades, os hábitos, as atitudes e as habilidades adquiridas no ensino primário;

b) Permitir a aquisição de conhecimentos necessários ao prosseguimento dos estudos em níveis de ensino e áreas subsequentes.

Objectivos específicos do 2º ciclo:

a) Preparar o ingresso no mercado de trabalho e/ ou no subsistema de ensino superior;

b) Desenvolver o pensamento lógico e abstracto e a capacidade de avaliar a aplicação de modelos científicos na resolução de problemas da vida prática.

Relativamente às avaliações das aprendizagens, embora não seja objecto de estudo deste trabalho, importa referir-se sobre o mesmo, porque contrariamente à antiga lei de bases da educação, a actual apresenta outras modalidades de avaliação (diagnóstica ou inicial, contínua ou sistemática e sumativa); cuja execução exige e recomenda um número aceitável de alunos por turma e por professor e, ainda existência de cadernetas e relatórios descritivos para o registo das avaliações. (INIDE/MED, 2005:10,11,12). Um outro documento não menos importante que merece destaque neste trabalho é o Plano de Acção Nacional de Educação para Todos (2002-2015). É um documento complementar dos grandes documentos orientadores que permite a prossecução dos desafios internacionais expressos em vários documentos, como por exemplo a Declaração de Dakar, onde foram propostos aos estados membros da UA;

A expansão e melhoria da educação da primeira infância; a universalização do ensino;

A preparação para a vida activa;

A erradicação do analfabetismo;

O equilíbrio de género;

A melhoria da qualidade da educação.

A execução do presente delineamento do sistema de educação angolano, exige um corpo docente qualificado (formação), condições de infraestruturas escolares com material didáctico, equipamentos e estruturas físicas apropriadas. Nesta perspectiva procuramos conceituar as condições de trabalho, infraestruturas e equipamentos escolares fazendo recursos aos autores que estudam essas temáticas.

As abordagens sobre condições de trabalho dos professores e das escolas em Angola e não só, é ainda escassa na medida em que boa parte da literatura existente simplesmente associa esta temática às capacidades técnicas e científicas que o professor possui ou deve possuir para o exercício docente. Para Lebaron (2010:43) as condições de trabalho são as várias dimensões materiais, psicológicas e sanitárias que caracterizam uma determinada actividade de trabalho. Quer isto dizer que, falar das condições de trabalho hoje, implica pensar em elementos pessoais e não pessoais indispensáveis para a realização de uma determinada actividade. No caso em que nos propomos, estamos a falar dos professores, alunos, salas de aulas, equipamentos escolares e espaços de apoio (sala de professores, cantina, casas de banhos, quadra polidesportiva entre outros).

Neto e outros (1998:381) ao estudarem as infraestruturas escolares brasileiras distribuíram-na em quatro níveis:

1º Infraestruturas elementar: fazem parte deste nível as escolas que possuem somente aspectos de infraestruturas elementares para o funcionamento de uma escola, tais como água, latrinas, energia, cozinha.

2º Infraestruturas básicas: estão inclusas neste nível escolas que para além dos itens anteriores, possuem gabinetes para membros da direcção, equipamentos como televisão, projetores, computadores e impressoras.

3º Infraestruturas adequadas: para além dos itens presentes em dois níveis acima, possuem sala para professores, laboratório de informática, espaço para convívio social e desenvolvimento motor, quadra desportiva, equipamentos complementares como copiadoras e internet.

4º Infraestruturas avançadas: para além dos anteriores possui laboratórios de ciências e dependências para atender estudantes com necessidades especiais.

Na base destes itens, foram realizadas constatações, para se apurarem as condições de trabalho na vertente infraestrutura de algumas escolas públicas angolanas das zonas periféricas e semi-urbanas, através do método da observação; seguida da análise/interpretação quantitativa dos dados para se saber em que níveis de classificação de Neto e outros (1998), se encontram tais escolas, e ainda para perceber o grau de aproximação ou de distanciamento com os propósitos dos documentos normativos.

Sobre as condições humanas (professores e alunos), para que estes exerçam suas actividades da forma mais adequada, para além da existência de equipamentos e materiais, a ele serão necessárias competências científicas e técnicas para ensinar e para o aluno são necessárias também capacidades cognitivas, físicas para a percepção e interpretação dos conteúdos e da carga horária a ele destinado.

Metodologia

No presente estudo tiveram-se como métodos a observação directa, ou seja, aquela em que o próprio investigador procede directamente à recolha das informações, sem se dirigir aos sujeitos interessados (Quivy, 2013:164), apoiada numa grelha onde constam os aspectos a observar, no sentido de não consumir muito tempo e facilitar a condução, tal como afirma Judith Bell (2010:162). Entrevistas à directores de escolas e professores para se apurarem aspectos que podem escapar à observação, como o número de alunos, número de professores e de salas de aulas, e também para economizar perdas inúteis de energias e de tempo durante a leitura (Quivy: 2013:69).

Em função do problema levantado e do desenvolvimento da parte empírica, de forma a torná-la mais explícita e exaustiva, fez-se recurso a outros materiais como livros, artigos científicos e revistas científicas, o que atribui-lhe também o carácter de pesquisa exploratória.

Neste trabalho, foram feitas observações em 11 escolas. Entre elas 5 escolas do ensino primário e 6 do ensino secundário, em algures da província Huíla. A grelha de observação foi elaborada na base dos itens que constituem os níveis de infraestruturas escolares defendidos por Neto (1998),

fundamentalmente as elementares e básicas, que no nosso entender, independentemente dos contextos, elas são indispensáveis para qualquer escola.

Na escolha das referidas escolas não foram pré-definidos critérios ou requisitos básicos, principalmente as do Ensino Secundário, porque foram envolvidas todas escolas que se encontram neste espaço territorial. Quanto as escolas do Ensino Primário, procurou-se estudar àquelas que aparentemente apresentam uma semelhança nas condições infraestruturais e humanas. O objectivo do levantamento dos itens constantes na grelha, visa fundamentalmente aferir o nível de organização das escolas e as condições de que elas dispõem para a realização de actividades docente educativa, de um lado, e saber até que ponto as escolas com as condições que possuem conseguem materializar os propósitos dos documentos normativos e responder aos anseios e expectativas da sociedade, por outro. Do desfasamento entre a realidade concreta das escolas e os propósitos dos documentos normativos e aos da sociedade, permitirá definir estratégias e instrumentos de gestão para escolas e turmas de modos a equacionar "o pretendido e o vivido".

A escola sendo o espaço ou instituição onde a médio e longo prazo são concretizados os intentos políticos, obriga-a muitas vezes a exercer sua actividade dentro dos parâmetros destes intentos. Quer isto dizer que a escola deve ser fiel às orientações normativas de carácter central. A esta centralização da administração do sistema de ensino, como é o caso de Angola, leva muitas vezes os actores escolares a tornarem-se naquilo que Licínio Lima (1992:165) chama de reprodutores de regras, já que a produção destas regras formais, as instruções oficiais e normativos são realizadas fora da escola. Ao agir à margem destas orientações, embora muitas vezes para o bem da escola, corre-se ao risco de cair no que o autor chama de infidelidade normativa. Para este autor, quanto mais as políticas educativas forem decididas e promulgadas a nível central, mais predominância burocrática tenderá à escola, devido à disparidade entre a concepção e a execução.

Relativamente aos instrumentos para uma gestão estratégicas das escolas, tem-se a destacar que independentemente das escolas públicas angolanas não terem uma autonomia curricular, e até em muitos casos, não têm autonomia administrativa, financeira e pedagógica, elas não devem tornar-se indiferentes aos seus contextos.

Nesta linha de pensamento, Elias (2008) sugere que face à diversificação da população escolar, a escola de hoje deve ser criada ou orientada às necessidades e adaptada aos patrimónios socioculturais de pertença dos alunos e capaz de se organizar no sentido de providenciar uma educação de qualidade para todos. Quer isto dizer que, os professores e as escolas ao mesmo tempo que cumprem os currículos prescritos a nível nacional, devem em simultâneo atender as necessidades reais dos alunos e contextualiza-las às condições materiais e de trabalho existentes. Para isso, é recomendável que as mesmas tenham ou devem procurar levar a cabo suas actividades associando as orientações nacionais a outros instrumentos como por exemplo; i) o projecto educativo de escola, ii) projecto curricular de escola e iii) projecto curricular de turma.

> "Os projectos educativos e curriculares e a organização da escola devem, para além da cultura comum, ter um rosto ou identidade própria, que assenta nos pressupostos «onde estamos? Quem somos? Que pretendemos? De que meios dispomos? Que normas definimos para o seu desenvolvimento?" (Péres,1995).

Sendo assim, a escola possuindo uma identidade própria e relacionando-se com o meio envolvente (Elias 2008:95) será capaz de reflectir e aprender a responder de forma original aos problemas complexos que tem de enfrentar.

O projecto educativo de escola é importante não só pelo facto de diagnosticar os problemas reais das escolas, mas fundamentalmente porque possibilita definir e formular as estratégias que vão fazer da escola o espaço organizacional onde se decidem os desafios educativos, funcionando assim como um impulsionador da autonomia, tal como defende Elias (2008:96).

Ao projecto educativo, devem ser associados os projectos curriculares de escola e de turma, de formas a adequar os currículos prescritos a nível nacional às realidades da escola e da turma, devido a diversidade das condições de trabalho existentes entre salas de aulas e a heterogeneidade dos próprios alunos.

Em Angola hoje já é visível as estruturas superiores solicitarem aos gestores de escolas para elaborarem projectos políticos e pedagógicos para as suas respectivas escolas. Isto implica dizer que esta prática aos pouco vão sendo institucionalizada. Mas a grande questão não reside na necessidade das escolas elaborarem ou não, passa necessariamente pela clarificação do significado destes instrumentos do ponto de vista teórico, legal e prático, como afirma Barroso (1992). Para este autor embora estes instrumentos possam trazer benefícios às escolas, eles não são um fim em si mesmos. Para isso, acrescenta o autor, é importante conhecer as suas potencialidades, suas limitações e situa-lo num contexto mais técnico. Esta evolução na visão do autor, consiste na tendência de encontrar um equilíbrio entre a centralização e a descentralização, de modo a adequar a partilha de responsabilidades entre o poder central, regional e local e o estabelecimento de ensino.

Neste trabalho sobre as condições de trabalho nas escolas, realçamos os projectos educativos, porque numa instituição escolar havendo situações/problemas, que provavelmente possam dificultar o funcionamento da mesma, faz-se recurso a estes documentos, quando existem, pelo facto destes serem elaborados em função dos contextos e das reais condições das escolas, dos professores, dos alunos, da comunidade, e ainda, pela envolvência de diferentes extractos (direcções de escolas, representantes de alunos e encarregados educação, professores) para a concepção e aprovação, tornando deste modo, as escolas espaços de cooperação e partilha de opiniões e ideias.

Apresentação e interpretação dos dados

Sempre que se realiza um estudo (investigação) fazendo recurso a certos instrumentos para recolher dados, é imperioso fazer-se o registo e análise das informações oriundas destes instrumentos, de modo a organizá-las e para que se possam identificar as semelhanças e diferenças entre elas. Afirma Bell (2010:183), para que as informações sejam interessantes e significativas tanto para o investigador, assim como para um leitor, devem ser organizadas e categorizadas. Para Stake (2012:87), a análise visa dar significado às primeiras impressões assim como às compilações finais. Para Flick (2005:179), a interpretação dos dados é o cerne da investigação qualitativa, embora a sua importância varie consoantes as diversas perspectivas.

Para análise dos dados constantes na grelha de observação, que através da qual foram feitas constatações nas escolas, foi feita a interpretação por item, isto é, um a um em tabelas conforme as categorias estabelecidas (tem o suficiente TS, tem mas insuficiente TI e não tem NT), seguida de comentários para esclarecer aspectos de maiores realce. A análise dos dados foi feita em separado. Esta estratégia deve-se à diferenciação de condições exigidas entre as escolas primárias e secundárias. Desta diferenciação podem-se destacar os laboratórios (de informática e de ciências), que mais interessam ao ensino secundário e os relatórios descritivos para o ensino primário. O relatório descritivo é um instrumento pedagógico onde de forma qualitativa são registados os resultados do desempenho escolar dos alunos das classes de transição automática, no final de cada trimestre e no final do ano lectivo. A essência deste documento visa em ter presente no próximo ano lectivo, os aspectos em que cada aluno deve melhorar para que possa estar preparado em transitar para outro ciclo de aprendizagem (Afonso e outros: s/d). Da análise feita às escolas secundárias, obtiveram os seguintes resultados:

Tabela nº1. Dados referentes às escolas secundárias

Onde TS (tem o suficiente); TI (tem mas insuficiente); NT (não tem).

Aspectos observados		**TS**	**%**	**TI**	**%**	**NT**	**%**
1	Salas de aulas com quadro	6	100%	0	0%	0	0%
2	Salas de aulas com carteiras	4	66,6%	2	33,3%	0	0%
3	Casas de banho para professores(as)	1	16,6%	4	66,6%	1	16,6%
4	Casa de banho para alunos(as)	2	33,3%	2	33,3%	2	33,3%
5	Abastecimento de água	1	16,6%	0	0%	5	83,3%
6	Abastecimento de energia	1	16,6%	2	33,3%	3	50%
7	Salas de professores	4	66,6%	1	16,6%	1	16,6%
8	Gabinetes para membros da direcção	3	50%	2	33,3%	1	16,6%
9	Cantina escolar	0	0%	0	0%	6	100%
10	Biblioteca	0	0%	0	0%	6	100%
11	Campos para prática de desporto	0	0%	0	0%	6	100%
12	Livros de sumários	6	100%	0	0%	0	0%
13	Cadernetas de alunos	-	-	-	-	-	-
14	Relatórios descritivos	-	-	-	-	-	-
15	Laboratório de informática	0	0%	0	0%	6	100%
16	Laboratório de ciências	0	0%	0	0%	6	100%
17	Espaço para convívio	0	0%	0	0%	6	100%
18	Gabinete de apoio Psicopedagógico para alunos	0	0%	0	0%	6	100%

Esquema adaptado de Joaquim Neto e outros (2013)

Comentário dos resultados

Antes de comentar os aspectos mais relevantes na tabela nº 1, temos a referir que das 6 escolas secundárias onde decorreram as observações, apenas uma escola apresenta uma média (51,3) de alunos por sala, acima do número definido em documentos normativos (modelos de mini-pautas para o Ensino Primário e Ensino Secundário) que é de 35. Este pode ser considerado

como aspecto positivo. Um outro aspecto positivo constatado, tem a ver com a acomodação dos alunos em sala de aulas, porque foi possível perceber que todos os alunos em sala de aulas têm acesso a carteiras, as salas possuem ou estão equipadas com quadros pretos ou verdes, tal como ilustram os pontos 1 e 2 da tabela1.

Indo concretamente aos números expressos na tabela 1, temos a realçar que dos quatro níveis que Joaquim Neto (1988) atribui às infraestruturas (elementares, básicas, adequadas e avançadas), constatou-se por meio da observação, que mesmo aquelas consideradas infraestruturas elementares (*água, latrinas, energia, cozinha*) e básicas *(gabinetes para membros da direcção, equipamentos como televisão, projectores, computadores e impressoras)* aparecem em baixa percentagem ou quase inexistentes em algumas escolas secundárias das 6 estudadas. Relativamente àquelas consideradas de adequadas *(sala para professores, laboratório de informática, espaço para convívio social e desenvolvimento motor, quadra desportiva, equipamentos complementares como copiadoras e internet)* e avançadas *(laboratórios de ciências e dependências para atender estudantes com necessidades especiais)* em nenhum momento a existência destas infraestruturas são referenciadas.

Fazendo um enquadramento destas deficiências constatadas, levam-nos a inferir que nestes moldes torna-se difícil manter o pessoal docente e discente durante muito tempo no recinto escolar em período lectivo, por insuficiência ou inexistência de espaços (casas de banho, cantina escolar, biblioteca, quadras desportivas) indispensáveis para satisfação de certas necessidades básicas. Aliás, é sabido que quando os professores e os alunos ausentam-se constantemente do espaço escolar ou em salas de aulas, corre-se o risco de atrofiar a actividade de ambos. Por outro lado, se o plano de estudo deste subsistema de ensino engloba disciplinas com a componente prática (Informática) e outras que não se limitam ao ensino abstracto (Química, Física, Biologia); a falta de laboratórios nestas instituições, faz com os alunos adquiram conhecimentos meramente teóricos e abstractos, limitando-os de aptidão para a execução ou pô-los em prática para resolução de problemas quotidianos, tal como defende a Lei de Bases do Sistema Educativo (artigo 20º, ponto 2.a). De referir que não foram tidos em conta nas escolas secundárias os itens 13 e 14 (na tabela 1), porque estes têm apenas relevância nas escolas primárias, onde cada aluno deve possuir uma ficha individual para o registo de suas avaliações ao longo do ano lectivo.

Relativamente às escolas primárias, da interpretação de dados resultantes das observações efectuadas às cinco escolas, obteve-se os seguintes:

Tabela nº2. Dados referentes às escolas do ensino Primário

Aspectos observados		**TS**	**%**	**TI**	**%**	**NT**	**%**
1	Salas de aulas com quadro	5	100%	0	0%	0	0%
2	Salas de aulas com carteiras	1	20%	1	20%	3	60%
3	Casas de banho para professores(as)	1	20%	1	20%	3	60%
4	Casa de banho para alunos(as)	3	60%	1	20%	1	20%
5	Abastecimento de água	4	80%	0	0%	1	20%
6	Abastecimento de energia	0	0%	0	0%	5	100%
7	Salas de professores	2	40%	1	20%	2	40%
8	Gabinetes para membros da direcção	3	60%	2	40%	0	0%

9	Cantina escolar	0	0%	0	0%	5	100%
10	Biblioteca	0	0%	0	0%	5	100%
11	Campo para a prática de desporto	0	0%	0	0%	5	100%
12	Livros de sumários	5	100%	0	0%	0	0%
13	Cadernetas de alunos	5	100%	0	0%	0	0%
14	Relatórios descritivos	5	100%	0	0%	0	0%
15	Laboratório de informática	-	-	-	-	-	-
16	Laboratório de ciências	-	-	-	-	-	-
17	Espaço para convívio	0	0%	1	20%	4	80%
18	Gabinete de apoio Psicopedagógico para alunos	0	0%	0	0%	5	100%

Esquema adaptado de Joaquim Neto e outros (2013)

Tal como procedeu-se a análise das escolas do ensino secundário, para as escolas primárias seguiu-se a mesma metodologia, começando por destacar os aspectos considerados positivos e a seguir as insuficiências. Destes aspectos, tem-se a realçar que nas 5 escolas primárias estudadas, constatou-se que as mesmas apresentam elementos que estão de acordo aos propósitos dos documentos normativos, como por exemplo existência de instrumentos para o registo das avaliações individuais (caderneta e relatórios descritivos), as salas de aulas, embora insuficientes, possuem quadros e um número de carteiras. A este nível de ensino, pensamos ser importante a boa acomodação da criança (aluno) devido ao seu nível de desenvolvimento físico que ainda está em curso.

Quanto as insuficiências, constatou-se que nas 5 escolas onde ocorreram as observações, tal como às escolas secundárias, nenhuma possui biblioteca, cantina escolar, espaço para atender alunos com necessidades especiais, não possuem energia eléctrica, com excepção de duas que possuem o gerador de pequeno porte para atender os trabalhos administrativos. Apresentam insuficiências de campos para actividades desportivas e espaços para convívio.

Se a Lei de Bases no seu artigo 18º (objectivos de ensino primário), defende o aperfeiçoamento dos hábitos e atitudes tendentes a socialização e o aperfeiçoamento das habilidades psico-motoras, sem a existência destes espaços acima referido, não será possível a concretização destes propósitos. Porque é nestes espaços, para além da sala de aula, a criança interage de forma alargada, através de actividade lúdicas, desportivas, estendendo assim o seu espaço de relacionamento às demais crianças da escola.

Tal como na tabela 1, na observação às escolas primárias também não tiveram-se em conta os itens 15 e 16, porque no contexto educacional angolano a prática e uso de laboratório no ensino primário é tido como uma actividade facultativa, dependendo neste caso das condições materiais e humanas das escolas e das próprias iniciativas dos gestores escolares. Mas em contrapartida, estas escolas deviam possuir laboratórios ou salas para artes, já que o plano de estudo deste subsistema integra as disciplinas de música e de educação manual plástica nos seus seis anos lectivos.

Dos aspectos observados, tem-se a destacar que nas 11 escolas (6 do ensino secundário e 5 do ensino primário) onde realizaram-se as observações, embora numericamente ter-se observado

uma escola a mais no secundário, mas em termos percentuais encontram-se semelhanças nos itens nos 9,10 e 11, ou seja, em nenhuma delas foi observado a existência de cantina escolar, biblioteca e campo para a prática de desporto. Contrariamente ao equilíbrio de salas aulas versus número de alunos no ensino secundário, nas escolas do ensino primário constatou-se uma grande disparidade entre o número de alunos e salas de aulas. Só para referenciar dois casos observados em duas escolas, por exemplo, uma conta com 591 alunos para duas salas de aulas e outra possui 1.232 alunos para 6 salas de aulas.

Face a esta situação, as direcções de escola foram obrigadas a adoptar outras medidas, que passam pela implementação de três turnos lectivos (7h00-10h00; 10h00-14h00 e 14h00-17h00) desvirtuando-se assim àquelas que são adoptadas pelos documentos normativos, em que um período lectivo compreende 5 horas (7h30-12h30 e 13h00-17h00). Estas medidas, de um lado são social e humanamente aceitáveis, na medida em que estas escolas possam albergar mais alunos e evita-se salas de aulas ao ar livre. Mas tecnicamente falando, a adopção destas estratégias impedem o cumprimento dos conteúdos programáticos devido a redução de tempo lectivo semanal de 24 para 19 nas quatro primeiras classes e de 29 para 24 nas últimas duas classes. Esta redução lectiva diária e semanal, também afecta as estimativas lectivas anuais previstas no próprio currículo do ensino primário (2003), que é 720 tempos lectivos nas primeiras 4 classes passando para 570 tempos e nas duas últimas classes está previsto um tempo de 870 tempos lectivo, passando s para 620 tempos. Esta estratégia adoptada, embora apresente implicações negativas do ponto vista técnico e normativo, ainda é importante e necessária para o actual contexto educativo angolano.

Conclusão

O presente trabalho teve como enfoque 11 escolas, cujo objectivo visou identificar as condições infraestruturais, tendo como referência os propósitos dos documentos normativos. Deste estudo percebeu-se, que as referidas escolas ainda estão muito aquém dos propósitos constantes nos documentos normativos. Muito embora ter-se verificado certos aspectos positivos como a redução de turmas ao ar livre, apetrechamento de salas de aulas com carteiras e quadros; ainda os gestores escolares são chamados a redobrarem seus esforços, suas iniciativas fundamentalmente na criação de mais políticas que promovam mais interacção com a comunidade, empresários locais, instituições públicas e privadas, pais e encarregados de educação, no sentido de reduzir as inúmeras dificuldades que suas escolas ainda atravessam.

Dentro daquilo que se consideram infraestruturas elementares e básicas, é imperioso a existência destas nas instituições escolares para se evitar danos colaterais como a saúde, o absentismo e o insucesso académico e profissional.

Para que as escolas sejam verdadeiros espaços de integração social, também torna-se imperiosa a construção de espaços para prática de desportos e para o atendimento psicopedagógico dos alunos.

Todos estes aspectos acima referenciados são importantes não só para os alunos, os professores e todos envolvidos directamente no processo de ensino e aprendizagem, mas tornam-se

fundamentais na medida em que permitem a concretização das políticas que o Estado se propõe a alcançar a todos os níveis.

Bibliografia Geral

Afonso, Manuel & Agostinho, Simão (s/d). *Relatório descritivo para as classes de transição automática.* INIDE. Luanda.

Assembleia Nacional (2001). *Lei de bases do sistema de educação de Angola*. Luanda.

Barroso, João (1992). *Fazer da escola um projecto (Inovação e projecto educativo de escola, págs. 17-56).* In Rui Canário (org.), Inovação e projecto educativo de escola. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa. Lisboa

Bell, Judith (2010). *Como realizar um projecto de investigação.* 5ª Edição. Gradiva Publicações. Lisboa.

Carvalho, Marline C. Vieira et al. (2008). *As práticas pedagógicas na sala de aula e a qualidade do processo de ensino-aprendizagem.* Universidade da cidade da Praia, Santiago.

Cavaco, Maria Helena (1999). O ofício do professor: o tempo e as mudanças. In António Nóvoa (org.), *Profissão do professor*. 2ª Edição. Porto Editora. Porto. (págs. 155-187).

Conselho de Ministros de Angola (2001). *Estratégia para a melhoria do sistema de educação 2001-2015.* Luanda.

Diaz, Amparo S. (2002). *Avaliação da qualidade das escolas.* Porto Editora. Porto

Elias, Fernando (2008). *A escola e o desenvolvimento profissional dos docentes.* Fundação Manuel Leão. Vila Nova de Gaia.

Flick, Uwe (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica.* 1ª Edição. Monitor. Lisboa

Instituto de Investigação e Desenvolvimento da Educação, INIDE (2003). *Comparação entre o sistema de educação em vigor e os sistema de educação a implementar*. Luanda

Lebaron, Fréderic (2010). *A sociologia de A a Z. 250 palavras para compreender*. Escolar editora. Lisboa.

Lima, Licínio C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Instituto de educação, Universidade do Minho. Braga.

Miguel, Angel Zabalza (1992). *Do currículo ao projecto de escola. (Inovação e projecto educativo de escola, págs. 87-108).* Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa. Lisboa.

Ministério da Educação de Angola (s/d). *Plano de acção nacional de educação para todos.* Luanda

Neto, Joaquim J. Soares, Karino, Camila A., Jesus, Gilerne R., & Andrade, Dalton F. (2013). *A infraestrutura das escolas públicas das escolas brasileiras de pequeno porte*. Revista do serviço público (págs. 377-388). Brasília.

Péres, A. I. Gómes (1995). *Autonomia profesional del docente e control democrático de la práctica educativa.* In volver a pensar la educación. Madrid.

Perrenoud, Philippe (1995). *Ofício do aluno e sentido do trabalho escolar*. Porto Editora. Porto.

Quivy, Raymondo & Campenhoudt, Luc Van (2013). *Manual de Investigação em ciências sociais.* 6ª Edição. Gradiva publicações. Lisboa.

Stake, Robert E. (2012). *A arte da investigação com estudos de caso*. 3ª Edição. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa.

Do governo das escolas ao governo dos indivíduos
Políticas de construção do cidadão social

Manuel Dinis P. Cabeça
manuelcabeca@gmail.com

Resumo: Tendo como objeto de estudo o processo de transformação do aluno em cidadão social, analiso a relação instituída entre os comportamentos escolares (nomeadamente as concepções expressas sobre a in/disciplina) e as respostas que lhe são dadas por uma escola que é teip.
Entre comportamentos (considerações e concepções) e as respostas que lhe são configurados, coloco em evidência as formas de organização e gestão pedagógica de uma escola. Por seu intermédio e considerando os papeis, os objetivos, as funções e obrigações definidas para cada ator, perspetivo o governo da escola, mas também o do indivíduo e o do coletivo.
Tendo como suporte os documentos orientadores da escola (em particular projeto educativo e programa teip) e assumindo como elemento de orientação a questão o que expressam as respostas pedagógicas aos problemas de comportamento, delimito a abordagem a questões em torno da organização e gestão pedagógica. A partir destes, defino um objetivo, o de problematizar a (re)configuração das estratégias de governo do individuo e do coletivo assumidas pela escola e pelas políticas educativas locais.
O quadro teórico metodológico decorre da sociologia da ação pública a partir do qual mobilizo conceitos como os de referencial, regulação ou governação. É por seu intermédio que perspetivo a articulação entre estruturas sociais e cognitivas, dimensões normativas e simbólicas na organização do agrupamento. Considerar a relação entre as concepções de in/disciplina e as opções assumidas para lhe responder é destacar os problemas de governo do presente e do futuro, da autonomia ou das conformidades, do indivíduo e do coletivo. A este processo designo como ação biopedagógica, por considerar a vida como forma de aprendizagem permanente e ininterrupta de regras e comportamentos como forma de governo do indivíduo e do coletivo.
Palavras-chave: Governação, Referencial; Regulação; Cidadão social; biopedagogia

1. Enquadramento: a delimitação de um objeto - a construção do cidadão social

Tendo como objeto de estudo o processo de transformação do aluno em cidadão social, analiso a relação instituída entre os comportamentos escolares (nomeadamente as concepções expressas sobre a in/disciplina) e as respostas que lhe são dadas por uma escola que está inserida num território educativo de intervenção prioritária (TEIP). Entre comportamentos (considerações e concepções) e as respostas que lhe são configurados, coloco em evidência as formas de organização e gestão pedagógica de uma escola. Por seu intermédio e considerando os papéis, os objetivos, as funções e obrigações definidas para cada ator, perspetivo o governo da escola e, a partir deste, o governo do coletivo e o governo do indivíduo.

Perspetivo as formas, os modos e as implicações como, num contexto concreto de ação, se repercute a organização escolar na ação individual, se condiciona a formação do aluno pelas opções de gestão da escola. Neste processo dou destaque, nomeadamente, ao inculcar de ideias (e valores) sobre o papel de cada um no contexto social, às dimensões, deveres e direitos a que nos sujeitamos. É uma ideia que vai na esteira das formas como a organização dos sistemas escolares se repercute nas desigualdades sociais (Dubet, 2011: 24). A partir desta perspectiva, até que ponto a organização escolar condiciona o indivíduo à sujeição de regras e de procedimentos exteriormente impostos. Até que ponto a organização escolar implica ou influência a construção do sujeito.

A legislação altera-se por opções das políticas educativas e das estratégias de governo. Por intermédio da sua alteração visa-se a organização do coletivo mas também as influências e interferências que esta exerce sobre a ação individual, as considerações assumidas na relação entre governo e governados. Assim se considera, nos preâmbulos, a dimensão e os objetivos da escola, nomeadamente destacando que:

> as escolas são estabelecimentos aos quais está confiada uma missão de serviço público, que consiste em dotar todos e cada um dos cidadãos das competências e conhecimentos que lhes permitam explorar plenamente as suas capacidades, integrar -se activamente na sociedade e dar um contributo para a vida económica, social e cultural do País (do preâmbulo ao decreto lei nº. 75/2008).

Alterado o governo altera-se o discurso e assume-se que a gestão das escolas são «instrumentos fundamentais para atingir as metas a prosseguir pelo Governo». Metas que não se restringem ao «sistema educativo» indo além dele, agindo sobre modelos e formas de comportamento. Possível de perspectivar a partir da referência que, mediante a alteração da legislação, se visa «a substituição da facilidade pelo esforço, do dirigismo, pedagógico pelo rigor científico, da indisciplina pela disciplina, do centralismo pela autonomia».(do preâmbulo ao decreto lei nº. 137/2012 de 2 de julho).

Deste modo, neste texto analiso as formas de governo do coletivo por intermédio das propostas e das políticas de governo das escolas. A sua repercussão sobre a ação individual e as relações entre governo e governados. Interrogo um contexto concreto de ação sobre as implicações que uma crescente dimensão gerencialista e economicista da gestão escolar, fruto da «imposição de lideranças unipessoais» (Lima, 2011: 4) exerce no processo de transição de aluno a cidadão.

Para esta análise prolongo e mobilizo trabalhos antes desenvolvidos onde os comportamentos escolares são centrais (Cabeça, 2012). Comportamentos vistos por intermédio das considerações que um conjunto de docentes faz sobre eles ou, na perspectiva que alguns designam ou preferem, das situações de indisciplina. Esta entrada permite perceber como se reconfiguram as dimensões normativas e cognitivas de aluno e de cidadão social (Cabeça, 2013 e 2014).

A ideia de cidadão social, na esteira de Rose (2007) implica, perante aquele que a um tempo é aluno,

> (…) a sua instrução quanto aos cuidados com o seu corpo – desde as refeições escolares à higiene oral, à interiorização de hábitos de higiene e limpeza (…) na regulação estatal dos

> hábitos alimentares, à intervenção no local de trabalho em nome da saúde e segurança (…) (Rose 2007: 24).

É um processo sempre inacabado que importa instruir, educar, formar. É um processo que não se circunscreve à escola, menos ainda à sala de aula, mas que aí adquire importância vital pois diz respeito à "interiorização de hábitos" e à inculcação da regra e à definição da sua "geografia da ação" que condiciona cada um e todos (Cabeça, 2012). Este cidadão social não é apenas um produto. São também as ideias e os valores que se têm e assumem sobre o sujeito. Sujeito biológico pois também leva em consideração as relações que se têm e instituem consigo e com os outros, com o indivíduo e no grupo, na escola mas também na sociedade (Rose & Nova, 2004). É um processo onde se destaca a articulação e complementaridade entre uma dimensão de socialização e uma outra de subjetivação. Uma e outra consideradas como as "duas faces da mesma moeda" (Abrantes, 2011: 122).

2. Os Objetivos e eixos de análise

Mais do que validar empiricamente hipóteses de trabalho, mais do que obter conclusões definitivas, tenho como principal objetivo, na esteira de outros (Lima, 2011: 4), «sinalizar tendências e sugerir problemas de investigação». Este objetivo permite-me «construir conhecimento» sobre a ação coletiva numa assumida assunção da escola «enquanto organização reflexiva que deve ser» (Alarcão, 2001: 27).

No entanto e a partir da relação entre indivíduo e organização escolar, há uma questão que coloco como essencial. É ela a de saber como interferem, se articulam ou relacionam os comportamentos escolares, vistos por intermédio das conceções de docentes, e a organização escolar no âmbito do processo de formação do cidadão social. Questão que pode ser desdobrada noutras, visando a sua operacionalização, como seja, que conceções de comportamento são consideradas, que dimensões abordam, que papeis se definem. Por outro lado, que resposta é considerada à alteração dos comportamentos, como se articula a organização e os comportamentos. Que relações entre dimensões pedagógicas, fruto de um contexto, e dimensões sociais, fruto de futuros, entre outras que se possam formular.

No sentido de identificar e delimitar o meu campo de trabalho e de investigação, mais do que possíveis respostas, defino dois objetivos: analisar a relação entre organização da escola e a formação do cidadão social e, como segundo objetivo, problematizar a (re)configuração das estratégias de governo do coletivo e do indivíduo. Mediante os objetivos, mais não pretendo que destacar perspetivas que fogem às inevitabilidades dos caminhos únicos e, por seu intermédio, realçar a relação entre a escola e o indivíduo, o presente e o futuro, o que se tem e o que se quer (Dean, 2007).

Considero, como pressupostos do trabalho, que uma escola que cultiva uma dimensão democrática "produz" cidadãos democráticos. Nesse sentido, a organização escolar tem implicações diretas naquele que será o futuro cidadão.

Decorrente das questões formuladas e dos objetivos definidos, vou ao encontro das relações que se estabelecem entre políticas educativas e respostas sociais que marcam um espaço e um tempo. Dou realce aos modos como políticas educativas e políticas sociais (alunos e professor,

governo e governados) se articulam na (re)configuração das ideias que a escola veicula, dos modelos que defende, dos valores que promove. Modelos que vão além da escola e se estendem para além da sua ação (Barbosa & Martins, 2012) e tanto condicionam o aluno como o docente (Correia, José Alberto; Pereira, Luísa Álvares & Vaz, Henrique; 2012; .Aquino, 2013).

Para além dos objetivos e tendo em consideração a organização do trabalho que desenvolvo, defino três eixos de análise. Um centrado nos comportamentos, onde dou destaque às concepções, ideias, dimensões e perspetivas que um conjunto de docente tem sobre os comportamentos. Um outro tem os processos de organização da escola como foco. Considero os modos de organizar a(s) resposta(s) em face das considerações sobre os comportamentos, onde destaco, essencialmente, as estratégias adoptadas nesse sentido. Um terceiro assenta na (re)configuração das ideias e dos conceitos tanto de aluno como de cidadão.

3. Perspetiva de análise

A perspetiva de análise adoptada decorre da sociologia da ação pública uma vez que permite considerar as "(...) múltiplas configurações de relações inter dependentes e de estratégias interligadas de atores, redes de ação pública e sistemas de ação" (Commaill, 2009: 96). Mediante esta perspetiva de análise mobilizo conceitos como o de referencial, que consiste "numa visão sobre o lugar e o papel que um setor tem perante a sociedade" (Muller, 2011: 57). O referencial é constituído por valores (o que é desejável ou não), normas (enquanto guias de ação), algoritmos (que exprimem as relações causais) e imagens (o que cria os sentidos mais imediatos) (Muller, 2011: 555). É por intermédio do referencial que assumo aqui uma tripla dimensão de análise, a saber, normativa, cognitiva e simbólica da ação coletiva (Jobert, 1992). A dimensão normativa possibilita o enquadramento da norma no conjunto de regras e procedimentos que, em face de um contexto, são definidos como aceitáveis, "normais". Por seu turno, a dimensão cognitiva faculta a análise ao conhecimento mobilizado seja para a definição da norma como para a concepção e descrição, tanto do indivíduo (aluno ou cidadão), do território ou das políticas que se assumem. Finalmente a dimensão simbólica permite valorizar e dar destaque a dimensões que, não sendo nem normativas nem cognitivas, assumem, na relação que se cria, papel ou protagonismo essencial na configuração e no entendimento dessa relação.

Destaque ainda ao conceito de regulação, sendo aqui utilizado «para descrever dois tipos de fenómenos diferenciados, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam», (Barroso, 2006: 12). Este conjunto de "regras" tanto se refere ao processo de organização do social e dos papéis dos diferentes atores, como à relação entre o que se tem e o que se quer, entre um presente e um futuro, "entre receios e esperanças". É assumir o protagonismo, a influência e a interferência que o jogo dos atores coloca em campo em função de interesses, de estratégias, de orientações (individuais e/ou coletivas). Mas é também assumir a volatilidade dessas dimensões, pois elas podem variar consoante o conhecimento mobilizado ou os recursos que a um tempo se dispõem.

Finalmente o conceito de instrumento aqui entendido enquanto «(…) dispositivo que é ao mesmo tempo técnico e social, que organiza o conjunto de relações sociais específicas entre o Estado e aqueles que são os seus destinatários (…)» (Lascoumes & Galés, 2007: 4). Estes instrumentos carregam em si ideias e valores, normas e modelos das relações entre governo e governados, entre o que se tem e o que se pretende, dos papéis e dos objetivos considerados para a cada ator. Entre a perspetiva de análise, decorrente da sociologia da ação pública e os conceitos mobilizados (referencial, regulação e instrumento de ação), confiro destaque a uma dimensão política do processo em estudo, isto é, das relações entre a organização escolar e a formação do cidadão. São as opções que se assumem, as leituras que se fazem, os interesses que se manifestam ou os objetivos que se desenham e que remetem para pressupostos umas vezes claros outras nem por isso, que importa destacar. Umas vezes assumindo-se a sua construção, outras naturalizados por via de circunstâncias várias. Entre texto e pretexto, importa criar uma perspetiva de análise que coloque em evidência a construção social que está inerente aos processos de regulação e de governação estabelecidos entre a organização escolar e o cidadão social.

4. Questões de Metodologia

Metodologicamente o processo de análise reveste-se de algumas caraterísticas que importa assinalar, ainda que sem aprofundar. Acrescento que alguns apontamentos de metodologia serão explicitados no corpo das peças utilizadas, nomeadamente mais à frente no que se refere aos questionários utilizados para recolha da informação.

É um processo de investigação-ação, pois sou investigador e ator. Assumo, por esta via, uma forte componente de formação (pessoal e coletiva). Participo ativamente em todo o processo assumindo, nesta condição, o desafio que é estar (ou ser) dos dois lados (ator e autor). Assim sendo, optei por metodologias na área da antropologia da educação, mais concretamente na área da etnometodologia. Esta opção permite-me assumir a circunstância da "delimitação de um terreno de pesquisa (...) coincidir, em larga medida, com a delimitação do próprio objeto de estudo" (Cordeiro, 2012: 111). Por outro lado e de modo não menos importante, "entender a interação social (...) que se aprende nesse quotidiano (...)" (Iturra, 2001: 21) enquanto campo produtor de sentidos.

É um estudo hibrido, pois não sou purista. Tanto utilizo técnicas qualitativa (a análise de conteúdo, a entrevista, a observação, o registo de acontecimentos, situações ou momentos, por exemplo) como mobilizo elementos quantitativos (como sejam os questionários, o tratamento e análise estatística de dados). Contudo, reconheço a predominância de opções de natureza qualitativa, mais não seja por perspetivar ideias, valores, concepções que não são passíveis de capturar em termos quantitativos.

Os suportes ao processo de análise (que ainda se desenrola) consistem em dois conjuntos de elementos. Um primeiro constituído pelos documentos que são suporte à gestão e ao enquadramento das orientações coletivas do agrupamento, em particular projeto educativo e programa TEIP. Deste primeiro conjunto fazem ainda parte dados (quantitativos) referentes às taxas de sucesso e ao absentismo recolhidos dos programas informáticos existentes no

agrupamento, ou documentos internos (relatórios, programas, balanços, entre outros). Um segundo conjunto diz respeito à recolha de informação junto de docentes. Esta recolha visou dois objetivos, perceber as concepções e qual o entendimento sobre comportamentos escolares (a definição para os docentes do que é indisciplina). Num segundo momento, perceber implicações, casos, ocorrências. A recolha variou em função da sua organização, ora de forma sistemática, mediante formulários elaborados via google docs e distribuídos a diretores de turma e docentes individualmente considerados, ora casuística e circunstâncial, fruto de conversas ou apontamentos que registava (física e digitalmente).

Deste modo e de forma sucinta o trabalho que se desenvolve tem como caraterísticas ser um estudo de caso, de natureza interpretativa, mediante utilização de técnicas quantitativas e qualitativas.

5. Os comportamentos escolares

As ideias e algumas considerações sobre os comportamentos escolares foram recolhidos mediante utilização de formulário do Google Docs, como antes referi. O formulário foi composto por três conjuntos de questões. Uma componente administrativa, que integrava questões referentes ao ano da direção de turma (DT), tempo de serviço e tempo de serviço no agrupamento e se havia continuidade pedagógica na direção de turma. Um segundo conjunto era composto pelas considerações em torno dos comportamentos, desde o conceito de indisciplina, à descrição da sua turma e de casos particulares, à comparação no contexto de outras turmas ou à percepção sobre como têm variado os comportamentos. Finalmente um conjunto relativo à ação, sobre os procedimentos que têm sido adoptados no contexto do conselho de turma ou às medidas/ações que poderão ser implementadas no sentido de gerir os comportamentos;

Esta opção, em particular a expressa em segundo lugar, permitiu perspetivar os comportamentos e as situações do global (agrupamento) ao particular (situações ou casos concretos) passando pelo contexto do grupo/turma.

Considerou-se o início do ano letivo (de 2014/2015), praticamente um mês após o início das atividades letivas, como período preponderante para a definição de conceitos e para o estabelecimento de um momento zero no contexto do processo de monitorização dos comportamentos escolares.

Finalmente e neste capítulo, referência para a circunstância de o formulário ter sido enviado apenas a DT's de grupos/turma do ensino regular. Tal opção decorre da consideração que os demais, concretamente e no contexto do agrupamento cursos profissionais, o grupo/turma de Percurso Curricular Alternativo (PCA) ou o Programa de Inclusão, Educação e Formação (PIEF) decorrerem de opções conjunturais que visam situações extremas onde se cruza insucesso, comportamento e/ou absentismo e que, por essa via, são ofertas não regulares onde os comportamentos surgem enquadrados em regulamentos próprios.

5.1. Os conceitos

As conceções sobre indisciplina são em tudo idênticas entre docentes, independentemente do ciclo de ensino que lecionam ou os níveis com que trabalham. Genericamente remetem para uma dimensão assumidamente funcionalista, como seja o «incumprimento de regras». Deste modo, a conceção predominante no agrupamento pode ser expressa, utilizando as palavras de um docente, por: «(...) todos os comportamentos e atitudes que [os alunos] apresentam que perturbam e inviabilizam o trabalho que o professor pretende desenvolver (...)» em sala de aula ou com os alunos. Esta conceção remete para três dimensões que são de destacar.

Uma diz respeito ao definido em regras, sejam elas as decorrentes do regulamento interno, as contempladas no estatuto do aluno ou e não menos importantes às que se pressupõem e assumem sem se dizer na relação entre docente e aluno, entre novos e menos novos, entre quem ensina e quem aprende. As ideias sobre os comportamentos e enquanto conceito de disciplina escolar decorre, assim, do seu não conhecimento, do não acatamento ou do seu (in)cumprimento. Uma segunda dimensão do conceito remete para o campo das atitudes, de âmbito mais individual e que alguns docentes categorizam como falta de educação, traduzidos no «saber ouvir, respeitar o professor, cumprir ordens, ausência de regras em casa ou a falta de respeito (...) ausência de civismo», entre outras. A este respeito há quem afirme que há quem «precisa de encaminhamento», quiçá, tratamento conveniente nos lugares certos e por pessoas devidamente capazes» não se reconhecendo nem assumindo como capaz, por ventura fora do alcance pedagógico. Por último, uma terceira dimensão refere-se ao sentido (sentimento) de autoridade perdida pelo docente, traduzidos naquilo que muitos definem como «desafiar o professor (...), não acatar ordens (...) o desrespeito pelo docente (...)».

No âmbito dos conceitos uma última referência, restringida, em termos de dados, ao 2º e 3º ciclos e ensino secundário. Diz respeito ao entendimento e percepção, por parte dos Diretores de Turma que a indisciplina tem crescido nos últimos anos, referência assinalada por 79% dos elementos que responderam (gráfico 1).

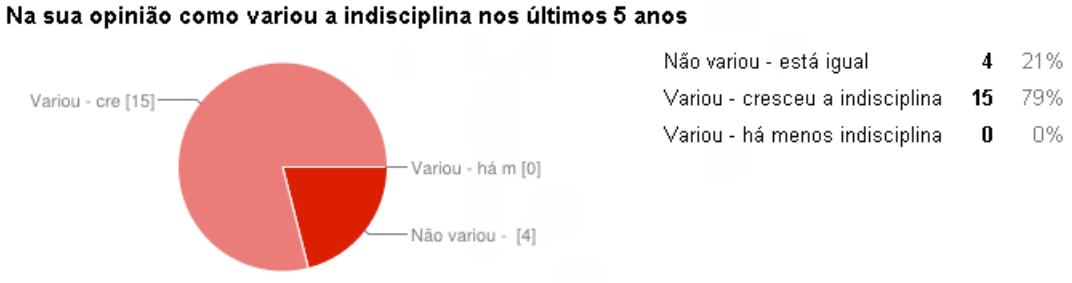


Gráfico 1 - Percepção da variação da indisciplina no AE.

É com base nas ideias e nos conceitos veiculados pelos docentes que perspetivo as respostas (pedagógicas e organizacionais) definidas em sede de Programa TEIP.

6. A organização escolar: o teip ação e intervenção

Sem entrar em pormenorização todo o trabalho se desenvolve num contexto concreto de ação. Carateriza-se por ser um concelho do Alentejo, situado no distrito de Évora marcado pela industrialização que levou ao seu desenvolvimento e afirmação. Fruto das crises e de processos

de agregação escolar, viu-se na contingência de integrar o programa dos territórios educativos de intervenção prioritária, permitindo-se, desde modo, aceder a recursos que de outra forma não teria – horas letivas de apoio, recursos humanos técnicos não docentes, entre outros.

Não vou aqui entrar na análise do programa TEIP por já existir basta literatura sobre ele[1]. Destaco essencialmente e no contexto do quadro de análise, que o programa TEIP é aqui considerado como um instrumento que visa (re)organizar as relações em contexto educativo. Nesta medida, é portador de ideias, conceitos e valores sobre as relações e dos papéis de cada um, das funções e obrigações, dos objetivos e das funções que cada ator deve assumir.

A partir do programa TEIP elaborado internamente e dado a conhecer em sede de Conselho Pedagógico, são referenciados um conjunto de apontamentos no âmbito da indisciplina e do comportamento dos alunos. As referências ali feitas vão, por um lado, na consideração das fraquezas ou pontos fracos da unidade orgânica, destacando-se entre eles: "comportamentos dos alunos; falta de respeito por parte dos alunos a docentes e pessoal auxiliar; dificuldades de monitorização das situações disciplinares". São 3 em 9 das fraquezas (pontos fracos), qualquer coisa como ⅓ das referências, vão na perspetiva dos comportamentos. Destaque que as referências efetuadas não contemplam qualquer indicação a causas mas apenas responsáveis, o aluno. Por outro lado, no âmbito do suporte ao proposto no programa TEIP é dado realce ao "contexto de crise social e económica de grande parte das famílias dos alunos do Agrupamento" e à "insuficiência de assistentes operacionais para satisfazer as necessidades do Agrupamento". Uma e outra das referências são vistas no âmbito das ameaças ou constrangimentos (de origem externa ao agrupamento). Neste contexto a relação percentual reduz-se ligeiramente, são duas em oito referências, 25%.

A partir desta referenciação o programa TEIP apresenta (dá conta de) um conjunto de problemas para os quais irá propor medidas de ação e intervenção; no âmbito dos comportamentos dos aluno, os problemas referenciados dizem respeito a:

Aumento considerável dos comportamentos desajustados e da indisciplina.

Bastantes dificuldades ao nível das aprendizagens.

Bastantes dificuldades ao nível da atenção e concentração.

Aumento da interrupção precoce do percurso escolar.

Fraca participação dos pais/encarregados de educação dos alunos com comportamentos desajustados.

Atualização da capacitação do pessoal docente e não docente (estratégias e metodologias inovadoras)

Baixas expetativas da maioria dos pais / encarregados de educação face à escola.

São, assim, 7 os problemas identificados onde, cada qual com impacto diferente e diferenciado entre si, podem ser associados aos comportamentos. Neste contexto a relação percentual sobe significativamente, quando comparativamente aos pontos fracos (internos) e aos constrangimentos (externos), assumindo um peso superior a 58% dos problemas identificados.

[1] Perante os propósitos aqui considerados, será suficiente a consulta da página da Direção Geral de Educação sobre o referido programa, em http://www.dge.mec.pt/teip, (consulta efectuada em 29 de julho de 2015).

No âmbito das ações propostas (correspondência entre o inventário feito e a identificação/construção de problemas) a relação apresenta-se considerando a criação de um eixo específico de ação, o 2, correspondendo ao conjunto de medidas tendentes à "prevenção do abandono, absentismo e indisciplina". Aqui podem ser elaboradas duas perspetivas de análise, uma quantitativa, na sequência do que tem sido feito até aqui e uma outra mais de base qualitativa, identificando o lugar que compete a cada ação que tem os comportamentos como objeto.

Relativamente à análise quantitativa, do total das 17 ações 5 têm os comportamentos (indisciplinados, disruptivos, desatentos) como objeto, perfazendo 29% das ações. Contudo, para além da ação importa equacionar o lugar que foi conferido aos comportamentos, vistos, neste caso, por intermédio da designação da ação. Assim, a intervenção tendo em vista os comportamentos, enquadra-se no contexto de:

- Formação: no âmbito da capacitação do pessoal docente, eixo 3, por intermédio de plano de formação sendo uma delas a «prevenção da indisciplina e a mediação dos conflitos»;
- Psicologia - eixo 2, gabinete de apoio ao aluno e à família; considerando a «sinalização, identificação e acompanhamento de alunos [com] comportamentos disruptivos, risco de marginalização»;
- Formação, ainda que não formal, considerando o desenvolvimento de materiais e de estratégias tendo em vista aumentar a «capacidade de atenção e concentração de forma a reduzir a indisciplina/comportamentos desajustados»;
- Formação e psicologia, no que poderá ser descrito como a formação do eu individual, numa perspetiva de governo de si, uma vez que se perspetiva atuar sobre a «conduta social dos alunos perante situações de conflitualidade» capacitando-os na ou para a sua resolução;
- Gabinete, entre psicologia e formação, por intermédio do gabinete socio comunitário, considerando que se visa um «referencial de articulação entre as estruturas da escola e as parcerias locais visando (...) o acompanhamento dos alunos que revelam maiores dificuldades de aprendizagem, necessidades educativas especiais, risco de abandono escolar e/ou comportamentos disruptivos».

Entre os conceitos identificados, aos quais subjazem ideias e valores sobre o papel e as competências de cada ator em contexto, nomeadamente docentes e alunos, e as respostas pedagógicas e organizacionais perspectivadas por intermédio do programa TEIP, a leitura que faço vai no sentido da retoma dos equilíbrios pedagógicos que pretensamente se alteraram. Equilíbrios esses que não ficam restringidos a uma dimensão pedagógica, nem condicionados à sala de aula. Pelo contrário, estendem-se para além de uma e de outra incorporando-se na pessoa do sujeito que se forma. A esta ação designo de biopedagogia.

7. Propostas de leitura - a construção biopedagógica do sujeito escolar.

Já o referi antes não procuro conclusões, ideias finais, mas tão só «sinalizar tendências e sugerir problemas de investigação» (Lima, 2011: 4). Neste sentido, deixo algumas ideias que, no meu

entendimento, serão merecedoras de uma atenção de investigação e de acompanhamento de tendência assumidamente em forma de pistas de leitura ou de análise.

A expressão biopedagogia integra aquele que é designado como "sujeito biossocial" (Rose, 2007), e considera a dimensão biopolítica (Foucault, 2008) como essencial à relação entre o sujeito e a ação pedagógica. Considero, com a utilização deste conceito, as formas que a escola institui para regular os comportamentos do sujeito. Regulação política e social, normativa e cognitiva, pois um e outro consideram, de forma determinante, a relação entre um presente e aquele futuro que, num tempo é preconizado, defendido, afirmado. Regulação de comportamentos em permanente (re)construção de si, dos modelos e dos valores que o (devem) orientar, das regras e das normas que deve assumir e integrar na sua conduta, das formas que as relações de poder, num tempo e num contexto assumem. A expressão biopedagia procura dar conta do caráter imbricado da dimensão pedagógica na construção do sujeito, onde participam elementos oriundos de diferentes áreas do saber (da educação mas também da saúde, do social, como da psicologia) e se considera a personalidade do indivíduo como algo inacabado. Ou seja, «trata-se de uma individualidade que projeta a vida como uma contínua solução de problemas, que faz do indivíduo um ser capaz de escolher e de colaborar em comunidades de aprendentes num processo de permanente inovação» (Popkewitz, 2009: 76)[2]

Nesta expressão se aliam conhecimento e ação, em que a ação implica um pensamento deliberado e determinado ao sujeito. Neste campo, o sujeito (o aluno) é visto sob múltiplas perspetivas, que vão das dimensões pedagógicas às sociais, abrangem os serviços da psicologia ou da saúde, as necessidades educativas ou recursos técnico-pedagógicos diferenciados. Por seu intermédio instituem-se as formas de governo do coletivo que assentam na gestão do diferente e da diferença, numa (nem sempre assumida ou reconhecida) somatização da ação pedagógica. O aluno, os seus comportamentos, o seu pensamento, as estruturas de agir sobre si e sobre os outros, tornam-se "(…) um foco de governo, um alvo de novas formas de autoridade e perícia, um campo fortemente especializado de conhecimento, um território de expansão para a exploração bio-económica, um conjunto organizado de princípios de ética (…)" (Rose, 2007: 4). É a pedagogia, enquanto prática mas também e simultaneamente enquanto pensamento organizador da ação, que se visa transmitir ao aluno, para que, desse modo, oriente e defina o seu futuro.

Referências Bibliográficas

Abrantes, P. (2011). Para uma teoria da socialização. *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, XXI*, 121-139.

Aquino, J. G. (2013). Pedagogização do pedagógico: sobre o jogo do expert no governamento docente. *Educação, 36*(2), 201-209.

Ball, S. (2013). Aprendizagem ao longo da vida, subjetividade e a sociedade totalmente pedagogizada. *Educação, 36*(2), 144/155.

Barbosa, A. M. &. S., & Martins, A. (2012). Da disciplina ao controle: novos processos de subjetivação no mundo do trabalho. *Política & Sociedade, II*(22), 75/92.

[2] Ver Também Ball (2013).

Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação - espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa.

Cabeça, M. (2012). *As condutas dos escolares e a construção do cidadão social - uma análise política pelo referencial dos instrumentos de regulação (1977-2007).* (PhD), Universidade de Lisboa, Lisboa.

Cabeça, M. (2013). *O PCA como instrumento de vinculação do aluno ao trabalho escolar*. Paper presented at the I Congresso Internacional Envolvimento dos Alunos na Escola: Perspetivas da Psicologia e Educação, Instituto de Educação, Lisboa.

Cabeça, M. (2014). De aluno a cidadão social: a (re)configuração normativa e cognitiva de aluno e de cidadão. In B. N. e. L. P. Nico (Ed.), *Educações no Alentejo* (pp. 75-82). Universidade de Évora: Edições Pedago.

Commaill, J. (2009). O Modelo de Janus da regulação jurídica. O carácter revelador das transformações do estatuto político da justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*(87), 95-119.

Cordeiro, G. (2012). As cidades fazem-se por dentro: desafios da etnografia urbana. *Cidades - Comunidades e Territórios*(20/21), 111/121.

Correia, J. A., Pereira, L. Á., & Vaz, H. (2012). Políticas educativas e modos de subjectivação da profissão docente. *Cadernos de Pesquisa, 42*(146), 388/407.

Dean, M. (2007). *Governing Societies*. New York: Open University Press.

Dubet, F., Duru-bellat, M., & Vérétout, A. (2012). As desigualdades escolares antes e depois da escola: organização escolar e influência dos diplomas. *Sociologia, 14*(29), 22-70.

Foucault, M. (2008). *The Birth of Biopolitics*. Nova Iorque: Palgrave/Macmilan.

Iturra, R. (2001). *O Caos da criança - ensaios de antropologia da educação*. Lisboa: Livros Horizonte.

Jobert, B. (1992). Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique, 42*(2), 219-234.

Lascoumes, P., & Galés, P. L. (2007). Understanding Public Policy through Its Instruments — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 20*(1), 1-21.

Lima, L. C. (2011). Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores *Educação: teoria e prática, 21*(38), 1-18.

Muller, P. (2011). *Les Politiques Publiques* (9 ed.). Paris: PUF.

Popkewitz, T. (1997). *Reforma Educacional - uma política sociológica, poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas.

Popkewitz, T., Olsson, U., & Petersson, K. (2009). Sociedade da Aprendizagem, Cosmopolitismo, Saúde Pública e Prevenção à Criminalidade. *Educação e Realidade, 2*(34), 73-96.

Rose, N. (2007). *The Politics of Life Itself - biomedicine, power and subjectivity in the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.

Rose, N., & Nova, C. (2004). Biological Citizenship. In A. Ong & S. J. Collier (Eds.), *Global Assemblages: Technology, Politics and Ethics as Anthropological Problems*. Londres: Blackwell Publishing.

Referências legislativas

Decreto Lei nº. 75/2008, Diário da República, 1.ª série — N.º 79 de 22 de abril de 2008.

Decreto Lei nº. 137/2012, Diário da República, 1.ª série — N.º 126 de 2 de julho de 2012.

Documentos de Trabalho do Agrupamento

Projeto Educativo.

Programa TEIP e programa plurianual de melhoria.

Projeto de Intervenção do director.

Relatório de resultados escolares do ano letivo de 2013/14 e 2014/15.

Relatório de comportamentos escolares (ano letivo de 2014/15).

A Gestão Curricular em Escolas do 1.º Ciclo de um Agrupamento de Escolas: Entre os Projetos, os Discursos e as Práticas

Maria Adelina da Conceição Martins
Instituto da Educação – Universidade do Minho
mariaacmartins@gmail.com

Resumo – A gestão curricular no 1º ciclo do Ensino Básico apresenta, ainda hoje, um distanciamento entre a construção e desenvolvimento dos projetos, as perceções e os discursos dos professores e as suas práticas. Por isso, torna-se necessário averiguar como se concebe e organiza o Currículo no plano teórico da construção dos documentos estruturantes de um Agrupamento e que se constituem como referentes na elaboração das planificações; como se organiza o trabalho docente em contexto de sala de aula; que relação pedagógica se estabelece entre os atores; em suma quais os modelos de gestão curricular que estão a surgir por influência da "escola a tempo inteiro" e de outras medidas introduzidas no currículo e na organização da escola que poderão resultar em dispositivos de integração e práticas de inovação.

O principal objetivo deste estudo de casos, de caracter descritivo-interpretativo, que envolveu escolas e turmas do 1.º Ciclo do Ensino Básico, era averiguar como é que na prática os professores e a escola concebem e organizam o currículo nas suas escolas e de que forma incorporam as recentes alterações organizativas e curriculares.

A recolha de dados baseou-se na análise documental de dispositivos de conceção e planificação do currículo, na entrevista a informantes-chave e na observação direta. Para a análise de dados utilizou-se o *software* MAXQDA 10 com base no modelo de análise construído com todas as dimensões, critérios e indicadores.

Dos resultados destaca-se: a realização conjunta do trabalho pedagógico mas a sua concretização torna-se um ato isolado pela especificidade da turma em que se operacionaliza; a conceção do PCT tem elementos comuns e agregadores favorecidos pela elaboração de um índice comum, mas, a apropriação e a realização deste documento é diferente de professor para professor. Nos projetos, na teoria, os docentes respondem favoravelmente ao que lhes é solicitado mas as suas práticas não evidenciam a sua concetualização.

Palavras-chave: 1.º Ciclo do EB; gestão curricular; integração curricular; organização do trabalho docente; inovação educativa.

Introdução

O sistema de ensino tem sido tradicionalmente caracterizado por um cunho centralizador profundamente cavado, com as escolas solidamente amarradas aos órgãos superiores de decisão, daqui resultando dificuldades de afirmação de individualidade por parte de cada instituição escolar e de relacionamento e de articulação com o tecido social no seu todo. A escola tem sido encarada como um espaço físico de fronteiras rígidas e um corpo formado pelos que estão autorizados a ceder-lhe e nela trabalham.

Todavia, a escola goza de vida sistémica, com relações interativas de grupos e de pessoas, agindo intra ou extramuros em convergência para a prossecução da sua função social. Daí a necessidade de cada vez mais se refletir sobre a escola situada numa rede de teias que fazem dela uma organização com todas as características inerentes que daí emergem. Atualmente, as escolas do Ensino Básico funcionam em unidades orgânicas agrupadas, onde se pretende uma maior articulação entre os níveis de educação "e uma maior integração na própria prática escolar do mundo social em que a escola e as crianças que a frequentam estão envolvidas" (Machado, 2004: 7).

A escola como organização que se assume tem características distintas que a diferenciam de todas as outras organizações, pois nela operam pessoas, norteia-se por finalidades e objetivos, dispõe de estruturas diversificadas, tem poder e autoridade e desenvolve a sua prática segundo tecnologias e métodos de trabalho próprios. É nesta lógica que vamos perspetivar a escola e a forma como esta tem sabido gerir as mudanças que lhe foram adstritas nos últimos anos. A inserção das escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico (CEB) nos agrupamentos proporcionou oportunidades de aproximação e relação entre a diversidade de escolas do 1.º CEB isoladas num contexto mais próximo, bem como com os outros níveis educativos, e o surgimento de novas formas de organização do trabalho curricular e pedagógico, para o tornar mais integrado e participado (Alonso, 2009).

O objeto de estudo deste trabalho foi perceber como é realizada a gestão do currículo em turmas do 1.º CEB, se a apropriação teórica que os professores fazem do currículo se reflete na gestão do mesmo na prática letiva em contexto de sala de aula; isto é, verificar se há coerência entre os projetos que sustentam o desenvolvimento curricular, os discursos daquilo que os docentes dizem operacionalizar e as práticas efetivas de gestão curricular.

Serão abordados os conceitos de Projeto Curricular e os conceitos e abrangências do Projeto Educativo (PE), do Projeto Curricular de Agrupamento (PCA) e do Projeto Curricular de Turma (PCT). É também estabelecida uma relação entre a adaptação do Currículo Nacional por via do PCT às especificidades dos alunos e da turma em questão. Entende-se que as escolas se constituem como *comunidades de aprendizagem* onde o centro escolar se converte no dinamizador do trabalho conjunto e em que estas se apresentam como uma resposta educativa igualitária para conseguir uma sociedade de formação e informação para todos. Esta abertura da escola à comunidade promove o desenvolvimento do *eu* profissional onde se definem os objetivos de ensino e de aprendizagem tendo em conta o contexto socioeconómico do aluno e não esquecendo o âmbito alargado em que o aluno se irá desenvolver.

Pensando em conceitos: Currículo e gestão curricular

Os estudos sobre currículo remontam aos anos 20 do século passado, nos Estados Unidos da América, associado à massificação da escolarização em consequência dos processos de industrialização e dos movimentos migratórios (Silva, 2000: 11). A atividade supostamente cientifica do especialista em Currículo não passa de uma atividade burocrática" (Silva, 2000: 24),

uma vez que, para ele, na educação, assim como na indústria, se estabelecem padrões a fim de acabar com as variações de opiniões existentes e, deste modo, as atividades ficam mais rápidas.

Compreende-se que se existem diferentes conceções de currículo, existam outras tantas definições sobre teorias curriculares, em função da perspetiva educacional que a enforma e que os autores adotem. Para Pinar (2003: 140-141) a "teoria do Currículo diz respeito à descoberta e à articulação, para si e para os outros, do significado educacional das disciplinas escolares, para o eu e para a sociedade, em momento histórico em constante transformação". De acordo com Gimeno Sacristán (1998: 37) as teorias do currículo são "mediadores (…) entre o pensamento e a acção dos professores". Esta concetualização será assumida neste trabalho, pois pretende perceber como os professores se apropriam do currículo e de que modo, enquanto mediadores, o fazem chegar junto dos alunos; em última análise, perceber de que forma os contextos e os sujeitos para além de serem transformados, potenciam essa transformação.

As teorias do currículo emergem também em consequência das transformações que se fazem sentir ao nível social, político e cultural e que foram afetando, direta ou indiretamente, os modos de pensar a educação e o próprio currículo, reforçando a importância de "uma abordagem global e interdisciplinar (…) que abarque a complexidade das situações sociais e culturais, agora marcadas por novos fenómenos que precisam de densificar o campo das pesquisas teóricas" (Fernandes, 2011: 64).

Na mais clássica ou na mais moderna definição de currículo, "existe uma opção sobre o que ensinar, como organizar a aprendizagem e como avaliar os seus resultados" (Roldão M. C., 1999: 13). Nesta perspetiva, os professores são os agentes de ensino e os orientadores do processo ensino/aprendizagem. Este processo deverá obedecer a uma dinâmica de interações objetivando o desenvolvimento global do aluno e a sua integração na sociedade. Só um ensino/aprendizagem consubstanciado em práticas que incrementem as interações, poderá conciliar equilibradamente o aprender a conhecer, o aprender a fazer, o aprender a viver com os outros e aprender a ser.

Na procura da melhoria do ensino e das práticas escolares é fundamental uma prática flexibilizada do currículo em que a noção de articulação de conhecimentos adquire uma grande importância. A organização do conhecimento por disciplinas permite uma certa globalização dos programas e do currículo, mas em simultâneo especifica o que se transmite numa determinada disciplina conferindo coerência ao conhecimento e evita a superficialidade do que se aprende. Desta visão disciplinar holística, procura-se a especificidade promovendo a integração curricular, vertical, entre os diferentes anos e/ou ciclos, e horizontal, nas diferentes disciplinas de um mesmo ano de escolaridade. De acordo com Gimeno (1996) esta integração concretiza-se pela interdependência e conexão entre temas e tópicos dentro de uma mesma matéria, pela gradual complexidade, sequencialidade e nuclearização dos conteúdos a lecionar. Relativamente à integração horizontal, num sistema de ensino que nos apresenta o currículo espartilhado em disciplinas, materializa-se quando "é informalmente assumida pelos alunos através das suas motivações de aprendizagem" (Pacheco, 2000: 28). Nesta perspetiva, a integração deve partir dos alunos para que o currículo seja adequado, relevante e globalizante. Ainda de acordo com o pensamento de Pacheco, a integração curricular operacionaliza-se numa organização pluridisciplinar estabelecendo as

correlações que se evidenciam em duas ou mais disciplinas; pela integração de destrezas interdisciplinares, de ideias e temas comuns; pela integração de questões inerentes ao contexto e providenciadas pelos alunos e, ainda, pela integração focalizada nos projetos de trabalho que procuram colmatar situações problemáticas que requerem o recurso a diversas fontes de informação.

Por consequência, o currículo, enveredando pela via da interdisciplinaridade, tem de ser organizado de uma maneira articulada, ainda que plasmado em disciplinas, para que se possa tornar relevante tanto ao nível horizontal como ao nível vertical. Abordar-se uma problemática assessorando-se das diferentes disciplinas numa lógica de sistematização de conceitos, destrezas e valores, promoverá o trabalho colaborativo e uma atitude colegial entre os docentes e, em última análise, a integração curricular.

É neste âmbito que o conceito de gestão curricular se destaca não porque seja um termo novo, mas pelo uso e abuso que se faz hoje do termo. O currículo sempre foi gerido e sempre terá que ser gerido. A grande diferença é que antes as decisões emergiam do poder central limitando-se os professores à distribuição dos conteúdos, à avaliação e à planificação das suas aulas. No entanto, e de acordo com o pensamento de Roldão (1999: 25), "as decisões e a gestão central obviamente permanecerão sempre, (…) decisões desse tipo operam nos aspectos globais e a nível nacional"; mas outras decisões passarão para o domínio específico da gestão curricular das escolas e dos seus docentes.

Entender e construir Projetos Curriculares

A conceção de projetos visa a adequação e a articulação do currículo, bem como a criação de condições de sucesso e acesso educativo com a finalidade de criar uma escola inclusiva e democrática para todos. Projeto não significa apenas intenção, mas também ação que deve trazer um valor acrescentado ao presente, a concretizar no futuro.

É um termo recorrente e quase inevitável no discurso educativo, uma vez que existe cada vez mais a necessidade de possuirmos uma visão prospetiva, no sentido de minorar os receios tidos no presente e simultaneamente de encontrar respostas para exigências futuras. O Projeto, entendido como "um conjunto de intenções que pretendem dar sentido e antecipar a ação" (Pacheco & Morgado, 2002: 11), assume não só um tipo preventivo, mas também promocional, alterando a direção dos acontecimentos a favor do sujeito.

Do ponto de vista pedagógico, o projeto associou-se inicialmente à democratização da comunicação escolar, passando a colocar a ênfase no aluno e não no ensino e no professor. De acordo com o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, o projeto passa a ser sinónimo de autonomia das escolas, entendida como "a capacidade de elaboração de um projeto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo". O projeto surge como uma antecipação, uma visão prévia da Escola que queremos ser e ter, capaz de se adaptar e ajustar à heterogeneidade dos atores envolvidos.

Embora os diferentes projetos existentes na Escola, desde o Projeto Educativo (PE), ao Projeto Curricular de Agrupamento (PCA) e mesmo até ao Projeto Curricular de Turma (PCT) hoje

denominado Plano de Trabalho de Turma (PTT) – porque a filosofia subjacente mudou em função das mudanças políticas – tenham significados distintos, todos têm como característica comum o facto de se chamarem projeto e de se operacionalizarem as diretrizes presentes no currículo nacional.

A esta escola em construção, onde se entrecruzam diversos parceiros sociais empenhados no desenvolvimento de uma política local de educação, com vista ao sucesso educativo e ao desenvolvimento comunitário, é exigido um instrumento de planeamento estratégico: o Projeto Educativo (PE). O Projeto Educativo é um documento de caráter pedagógico que estabelece a própria identidade da escola e apresenta os objetivos pretendidos, de modo a constituir uma referência e um meio de informação orientador da ação educativa. O PE é o tronco comum de onde partem os outros vários projetos da Escola, tendo sempre como ponto de orientação o Currículo Nacional, funcionando como um elemento estruturante de identidade da Escola. Afirma as opções da escola enquanto comunidade educativa quanto ao ideal de educação a seguir, as metas a alcançar e as políticas a desenvolver.

O PCT constitui o último e decisivo passo no sentido da contextualização da ação educativa. Nesta perspetiva, o PCT tem como objetivo primeiro responder de forma mais direta às necessidades, interesses e motivações dos alunos e atende também às problemáticas diagnosticadas na vivência escolar e apresentadas no PE do agrupamento. Outros objetivos do PCT são promover o trabalho em equipa dos professores dos mesmos alunos; centrar a ação educativa na aprendizagem dos alunos; promover a coordenação do processo de ensino e a harmonização das mensagens socializadoras; estabelecer uma linha de atuação comum dos professores da turma; facilitar a articulação horizontal dos conteúdos do ensino e a integração dos saberes; adequar as estratégias de ensino às características dos alunos (Carvalho & Diogo, 1994).

Num PCT devem constar a definição de uma estratégia global para a turma; a planificação das atividades letivas e das atividades não-letivas. Deve ser realizada a planificação da ação a desenvolver pelos professores e os critérios de avaliação do projeto curricular de turma. Desta forma o PCT torna-se num “potenciador de uma unidade de base das atuações dos professores dos mesmos alunos e de uma maior eficácia da sua ação educativa” (Carvalho & Diogo, 1994: 116).

Metodologia

Decorrente das múltiplas mudanças curriculares e organizacionais introduzidas na escola do 1.º CEB, nesta última década, pretende-se estudar a forma como essas propostas foram apropriadas e traduzidas na organização do currículo e dos processos de ensino e de aprendizagem que configuram o trabalho escolar, no sentido de promover o sucesso e o acesso de todos. Surgem como objetivos de estudo: i) Percecionar como é concebido e organizado o Currículo pelos professores das escolas do 1.º CEB; ii) Perceber como é desenvolvido o trabalho pedagógico nas escolas e turmas do 1.º ciclo; iii) perceber como é desenvolvido o trabalho pedagógico nas escolas e turmas; iv) aferir que modelo(s) de organização curricular estão subjacente(s) à gestão do currículo e se existe alguma regularidade entre as diferentes turmas observadas.

Para dar resposta às questões de investigação que foram colocadas neste estudo, optou-se por um desenho predominantemente qualitativo, centrado na abordagem de estudo de casos (Yin, 2001), englobando como sujeitos de investigação professores de um agrupamento de escolas do distrito do Porto. Recorreu-se a técnicas e instrumentos de recolha de dados que permitem captar e cruzar as dimensões – discursos e práticas – através de análise documental de dispositivos de conceção e planificação do currículo: PE, PCT, planificações e materiais curriculares; observação de aulas; entrevistas a informantes-chave e diário do investigador.

As dimensões de análise definidas *à priori* abrangem: i) Dimensão Curricular e Pedagógica-Didática; ii) Dimensão Avaliativa e a iii) Dimensão Reflexiva. No âmbito deste artigo, centrar-nos-emos apenas na Dimensão Curricular e Pedagógico-Didática que abrange as seguintes dimensões e critérios:

- conceção e planeamento das atividades letivas - critérios de rigor e coerência;
- realização das atividades - os critérios de adequação, diferenciação e eficácia;
- gestão da aula - critérios de organização e relação.

Para análise e tratamento de dados recorreu-se ao *software* MAXQDA10 especificamente desenvolvido para análise qualitativa e quantitativa de dados, através da análise de conteúdos.

Análise dos resultados

Sendo o PE um documento estruturante da vida do Agrupamento e que dá coerência aos restantes documentos, define, também, as linhas orientadoras da operacionalização do currículo e dos demais conceitos que lhe são inerentes.

No caso particular do PE pode-se ler que esteve subjacente a conceção de que um projeto educativo pois "*tem que refletir uma visão prospetiva que tenha por base as mudanças que se estão a verificar no domínio do contexto sociocultural no mundo e na comunidade envolvente. De facto, a velocidade de circulação do conhecimento e a sua acessibilidade – as novas tecnologias – acabarão por impor novas formas de organização para a sua transmissão".*

Este resultou de um trabalho conjunto da comunidade educativa, ao nível da diagnose de onde se partiu para a prognose com a definição das áreas prioritárias a intervir, as finalidades e as linhas de ação para atingir os objetivos a que se propõe. Globalmente, resultou num documento ideológico que evidencia uma determinada organização de escola, uma forma de liderança e o papel esperado dos professores enquanto elementos da Gestão Curricular mas que revela a ausência de outros elementos que também enformam uma determinada conceção de currículo. Quando se fala de organização de escola, referimo-nos à forma como são distribuídos os tempos letivos, a constituição de turmas e a dimensão destas (ainda que estes últimos sejam definidos pela tutela centralmente).

Procurou-se no PE evidências de que este promova as aprendizagens académicas tendo em conta a organização dos espaços e dos tempos, pois no "*Agrupamento predominam os objetivos pedagógicos que tenham em conta a flexibilidade organizativa de espaços e tempos, a finalidade educativa do seu uso e o contributo do Currículo oculto".* Preconiza-se a importância conferida aos

aspetos do ambiente escolar que, não fazendo parte do currículo oficial, estão implícitos na escola e que contribuem para a efetivação de aprendizagens sociais, também elas relevantes.

Paralelamente, e porque a filosofia do PE é a de uma Escola Cultural, Escola Inclusiva, este evidencia princípios e valores que visam a inclusão, explicitando "*os princípios constitucionais vigentes: "participação, tolerância, liberdade, justiça, respeito mútuo e solidariedade".* O Agrupamento *"assume-se como local de reconstrução crítica do conhecimento"* promovendo o sucesso académico e incentivando a prática reflexiva.

Como ações estratégicas definem-se atividades, projetos, ações conducentes às metas definidas no PE, no sentido de "*melhorar a qualidade do sucesso educativo (…), desenvolvendo e consolidando ações inovadoras, promotoras de uma pedagogia de responsabilização de todos os interlocutores educativos*" e "*continuar a diversificar a oferta educativa para permitir a formação contínua e a aprendizagem ao longo da vida*".

No que concerne ao envolvimento da comunidade educativa, encontram-se várias referências no PE sempre numa perspetiva de preparação para o mundo do trabalho mas também no "*envolvimento da Família e das estruturas comunitárias na melhoria da qualidade educativa através de parcerias e protocolos, nomeadamente no combate ao abandono escolar*". Neste contexto de organização em permanente interação com a comunidade envolvente e "*nessa relação de abertura ao mundo/mundos (família, escola, sociedade) espera-se que cada criança e cada jovem se revele, cada vez mais, comunicador, cada vez mais criativo, desperto para a pesquisa e descoberta ao mesmo tempo para poder ampliar o seu universo de conhecimentos despertando, em simultâneo, para as suas potencialidades estéticas e relacionais.*

Assim e tendo por base as dimensões/categorias definidas (Quadro 1), verifica-se que o PE promove o rigor e a coerência que procura plasmar na construção das planificações anuais e mensais.

Quadro 1 – Dimensão Curricular e Pedagógico-Didática no Projeto Educativo

Dimensão	Domínio	Critério	Segmento
Currículo	Planificação e Organização	Rigor	Predomínio dos objetivos pedagógicos
	Planificação e Organização	Coerência	Predomínio dos objetivos pedagógicos tendo em conta a finalidade educativa
	Planificação e Organização	Eficácia	Promovam a qualidade do sucesso educativo Melhorar a qualidade do sucesso educativo

Da análise do PCA (Quadro 2) verifica-se que este contempla a **sequencialidade** entre os níveis e ciclos de ensino, fazendo uma apropriação do currículo nacional ao contexto, procurando ser um documento unificador de toda a atividade curricular. Sendo concebido a nível de escola/agrupamento, plasma a ideologia subjacente ao PE procurando corroborar a efetivação da

articulação horizontal e vertical nas diferentes estruturas de orientação educativa que decorrem do Conselho Pedagógico.

Também a **diferenciação pedagógica**, sai privilegiada pelo professor na sua prática letiva quando diferencia, adequa e flexibiliza. Na conceção teórica explícita dos documentos, os docentes plasmam as suas intenções e opções de escola e a apropriação que fazem do currículo nacional naquilo que é passível de ser apropriado, porque no que concerne, por exemplo, à **definição dos tempos letivos**, não se observa essa intervenção uma vez que estes dependem da matriz curricular em vigor por lei.

A escola/agrupamento procura potenciar as estruturas existentes rentabilizando os recursos de forma a responder às necessidades dos alunos disponibilizando medidas de apoio pedagógico cuja atribuição vai sendo reformulada ao longo do ano letivo de acordo com as necessidades manifestadas.

Quadro 2 - PCA: conceção, organização e planeamento

Dimensão	Critério	Segmento
PCA: conceção, organização e planeamento	Sequencialidade	Coerência e sequencialidade entre os três ciclos do ensino básico Vetor unificador de toda a atividade curricular de modo a evitar que haja procedimentos desgarrados
	Articulação Horizontal e Vertical	A articulação horizontal e vertical efetua-se nas diferentes estruturas de orientação educativa sob a orientação do Conselho Pedagógico
	Diferenciação pedagógica	Cabe ao professor promover a diferenciação, adequação e flexibilização
	Organização dos tempos letivos	Segundo a lei e a matriz curricular do 1.º CEB
	Potenciar as estruturas existentes	Medidas de apoio pedagógico disponibilizadas pela escola
	Organização das atividades de enriquecimento curricular	Asseguradas 10h de AEC
	Práticas de reflexão	Fomenta uma cultura de reflexão que permita a análise dos processos de ensino/aprendizagem, bem como o trabalho cooperativo entre os professores

Da análise dos quatro PCT (Quadro 3), verifica-se que, na base da sua conceção estão pressupostos comuns a todo o Agrupamento que derivam na **promoção de articulações quer verticais quer horizontais e sequencialidades** mesmo que resultantes da necessidade de se articularem ideais, pressupostos e outros documentos comuns (apesar da construção deste

documento ser da responsabilidade de cada docente porque diz respeito à respetiva turma). As reuniões de articulação que se realizam constituem evidência de que o PCT contempla a **sequencialidade** entre os anos de escolaridade, **a articulação horizontal e vertical de conteúdos** (visualizaram-se atas destas reuniões ou resumos de sessões de trabalho que se encontravam nos respetivos PCT, e ainda o plano das reuniões de articulação entre o pré-escolar e o 1.º CEB e este com o 2.º CEB).

É prática do departamento do 1.º CEB a realização de reuniões no início do ano letivo reveladoras de uma prática concertada e partilhada de preparação dos documentos estruturantes, nomeadamente a **definição de critérios de avaliação, as planificações anuais e mensais** e a definição de níveis de desempenho. Em termos de **produção de materiais pedagógicos** a partilha é menos significativa, ressalvando-se a realização das fichas de avaliação trimestrais em conjunto. No entanto, a reflexão sobre o decorrer da aula e a reformulação da mesma é um exercício individual bem como a partilha de materiais (verifica-se a nível de escola). A **reflexão conjunta** dos resultados escolares é feita em reuniões trimestrais no final dos períodos letivos, em sede de Departamento, e são sugeridas estratégias e opções a fim de colmatar as dificuldades sentidas.

Desta análise constata-se que o currículo e o trabalho pedagógico é feito em conjunto a nível de Agrupamento mas depois a sua concretização é um ato isolado pela especificidade da turma em que se operacionaliza, sendo apenas visíveis nas reuniões de articulação a promoção dos dispositivos de integração curricular.

Quadro 3 - PCT conceção, organização e planeamento

Dimensão	Critério	Segmento
PCT: conceção, organização e planeamento	Sequencialidade	Reuniões de Articulação curricular entre os diferentes níveis e ciclos de ensino
	Articulação Horizontal Articulação Vertical	Reuniões nos respetivos grupos de trabalho
	Reflexão dos resultados escolares	Relatórios entregues à coordenadora de departamento Reuniões por período letivo
	Melhoria	Sugestões de estratégias em reuniões de Departamento

Da análise das **entrevistas** ressalva-se (Quadro 4), no que diz respeito ao rigor e à coerência aplicada na conceção das planificações e das próprias aulas, que as docentes reconhecem que têm como referentes o Currículo Nacional e os referentes internos constituídos pelos documentos estruturantes do Agrupamento, como meio de imprimir uma maior coerência e rigor na elaboração das mesmas.

Quadro 4 -Entrevistas: Planificação e organização

Dimensão	Domínio	Critério	Segmento
Currículo	Planificação e Organização	Rigor	Nas minhas planificações tento ter em conta os objetivos da disciplina, o PCT e como não podia deixar de ser os interesses dos alunos.
			Tenho em consideração o Currículo nacional, o próprio projeto educativo e o PCT, também tento ter em consideração os interesses dos próprios alunos e como é óbvio os objetivos da disciplina aos quais nós não podemos fugir.
			A planificação acaba por ser uma coisa sempre em aberto, nós nunca podemos vê-la como sendo estanque.
	Planificação e Organização	Coerência	Há sempre a articulação com os colegas do ano anterior e do ano em que eles vão.

Em resumo, os inquiridos referem que na construção das **planificações**, quer as anuais e mensais quer mesmo as diárias, adotam como referentes o "*currículo nacional, o próprio projeto educativo e o PCT, também tento ter em consideração os interesses dos próprios alunos e como é óbvio os objetivos da disciplina aos quais nós não podemos fugir* (A; 9-9), o que confere rigor e coerência à construção das planificações. Todavia, "*não deixo de partilhar sempre que posso ideias e questões com algumas colegas, comparando algumas formas de aprendizagem e renovando-me a mim e ajudando os outros também a se renovarem* (C; 9-9).

Consideram a planificação como sendo um documento orientador mas flexível e passível de ser modificado e/ou reformulado quando necessário, porque "*depois de fazer uma reflexão sobre os resultados dos alunos, por vezes há necessidade de reconstruir alguma coisa que não está a resultar. Acontece por vezes que temos que reformular as nossas planificações para irmos encontro às necessidades dos alunos, porque por vezes há alunos que demonstram dificuldades de aprendizagens e nós temos que reformular as nossas atividades. Claro que sim, isso acontece muitas vezes* (D, 41-41). Não entendem a planificação como algo estanque e determinista. Para conferir ainda mais coerência ao processo de ensino e aprendizagem, os sujeitos da investigação referem as reuniões de articulação e os trabalhos desenvolvidos nesse âmbito na prossecução de uma articulação intra e interciclos.

Relativamente à realização de **atividades**, constata-se que, na globalidade da dimensão do currículo, esta subcategoria é a que sai mais referenciada pelos inquiridos, isto é, os professores continuam a priorizar o trabalho na sala de aula, mesmo num tempo em que se privilegia uma cultura avaliativa aplicada a todos os setores da educação, onde se reforçam as avaliações periódicas e intercalares e a própria avaliação do desempenho docente. Na realização das atividades, os entrevistados promovem a adequação das atividades à turma, "*primeiro à faixa etária deles e depois que possua um rigor cientifico* (C; 23-23). Procuram diferenciar as atividades para a todos atenderem respeitando a heterogeneidade e a singularidade de cada um, na procura da eficácia, do sucesso educativo e pessoal, contribuindo para a construção da autonomia dos alunos e para a sua formação enquanto cidadãos críticos e participativos. Para tal, fomenta-se "*o apoio individualizado, às metodologias e trabalhos diferenciados até à diversificação de recursos, tudo funciona melhor pois o aluno, claro, sente-se feliz na escola onde está inserido*" (C; 27-27).

Na **gestão da aula**, dimensão muito valorizada, os docentes procuram fomentar uma relação de respeito mútuo e promover a aquisição de regras e normas definidas pelo Agrupamento para que haja uniformização e continuidade ao longo de todos os níveis e ciclos de ensino. O discurso dos atores evidencia uma preocupação em intercalar momentos expositivos com momentos de trabalho autónomo ou em pares, procurando equilibrar o método expositivo com a construção de conhecimento pelo próprio aluno.

A **avaliação** é divulgada aos alunos e realizada por estes no que concerne à autoavaliação, é dada a conhecer aos pais e encarregados de educação nas reuniões de final de período e sempre que se justifique, e procura-se que uns e outros (pais e alunos) sejam responsabilizados pela mesma. A partir do momento que as formas de avaliação são do conhecimento do aluno e do pai/EE, então estes também são responsabilizados pela mesma.

Conclusão

O PE constitui-se como o ideário da escola onde estão traçadas as grandes linhas de atuação que se operacionalizam nos PCT e materializam em contexto de sala de aula. Paralelamente, o PCA ao evidenciar uma cultura de reflexão e cooperação para melhorar e reformular as estratégias e os processos de ensino/aprendizagem, permite que o PCT, embora da responsabilidade de cada docente porque diz respeito à respetiva turma, traduza os pressupostos comuns a todo o Agrupamento. Todos estes referentes podem justificar uma prática letiva com débil gestão curricular e débil apropriação efetiva do que significa gerir o currículo distante de decisões sobre o que ensinar e como ensinar.

O PE reafirma uma prática pedagógica diferenciada em que o currículo é apropriado por todos os docentes da mesma forma uma vez que as planificações anuais e mensais são realizadas em sede de Departamento, em grupos de trabalho por ano de escolaridade. A realização de reuniões no início do ano letivo revelam uma prática concertada e partilhada de preparação dos documentos estruturantes. No PCA constata-se que a diferenciação pedagógica sai privilegiada pelo professor na sua prática letiva quando diferencia, adequa e flexibiliza. O PCT contempla a sequencialidade entre os anos de escolaridade, a articulação horizontal e vertical de conteúdos. Esta visibilidade conferida pelas reuniões de articulação é mencionada pelos docentes como constituindo a promoção dos dispositivos de integração curricular. Na conceção teórica dos documentos, os docentes plasmam as suas intenções e opções de escola e a apropriação que fazem do currículo nacional naquilo que é passível de ser apropriado.

Das entrevistas e das observações efetuadas percebe-se que os referentes mencionados são o currículo nacional, o PE, os objetivos da disciplina e o PCT. A planificação assume-se como um documento orientador, flexível e aberto. No entanto, na observação de aulas verificou-se que houve alguma dificuldade em flexibilizar em se distanciar do que estava planificado.

Em suma, a realização das atividades confirma a importância que os professores conferem ao saber fazer em sala de aula. Paralelamente, a ênfase na gestão da aula, a gestão dos tempos de aula expositiva ou de trabalhos em grupo ou em pares, a própria relação pedagógica também remete para o contexto de trabalho dentro da sala. Todavia, num tempo em que se privilegia uma

cultura avaliativa aplicada a todos os setores da educação constata-se que, na globalidade da dimensão do currículo, esta subcategoria é a que sai mais referenciada pelos inquiridos.

Referências

Alonso, M. L. (2009). Uma politica coerente para a educação das crianças em Portugal. *Conselho Nacional de Educação: A Educação das crianças dos 0 aos 12 anos,* 329-339.

Carvalho, A., & Diogo, F. (1994). *Projecto Educativo.* Porto: Edições Afrontamento.

Fernandes, P. (2011). *O Currículo do Ensino Básico em Portugal: políticas, perspetivas e desafios.* Porto: Porto Editora.

Gimeno, J. (1996). *La transición a la educación secundaria.* Madrid: Morata.

Machado, J. (2004). A gestão democrática na Educação Básica. *Jornal do Sindicato dos Professores da Zona Norte*, 4-8.

Pacheco, J. A. (2000). *Políticas de integração curricular.* Porto: Porto Editora.

Pacheco, J. A., & Morgado, J. C. (2002). *Construção e avaliação do Projecto Curricular de Escola.* Porto: Porto Editora.

Pinar, W. (2003). A equivocada educação do público nos Estados Unidos. In R. L. Garcia, & A. B. Moreira, *Currículo na contemporaneidade - incertezas e desafios* (pp. 139-157). S.Paulo: Cortez Editora.

Roldão, M. C. (1999). *Gestão Curricular - fundamentos e práticas.* Lisboa: Ministério da Educação.

Sacristán, J. G. (1998). *O Currículo. Uma reflexão sobre a prática.* Porto Alegre: Artmed.

Silva, T. T. (2000). *Teorias do Currículo - uma introdução crítica.* Porto: Porto Editora.

A influência das políticas públicas no desenvolvimento infantil nas primeiras etapas da Educação Básica: limites e possibilidades[1]

Naila Cohen Pomnitz
Universidade Federal de Santa Maria
naila.cohen@gmail.com

Nathana Fernandes
Universidade Federal de Santa Maria
nathanafernandes.nf@hotmail.com

Resumo – O presente trabalho, realizado com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil, tem como objetivo analisar a relação entre as políticas públicas que fomentam as duas primeiras etapas da Educação Básica, educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental e a gestão do pedagógico na escola, no que concerne ao desenvolvimento infantil, considerando o contexto de uma escola pública estadual da cidade de Santa Maria/RS/Brasil e o perfil das docentes atuantes nestas etapas. A metodologia proposta contempla uma abordagem quanti-qualitativa, (Triviños, 2008), do tipo estudo de caso (Yin, 2001). Para compreender os dados utilizou-se a análise de conteúdo de Bardin (1988) como forma de ler criticamente os objetos que constituem o escopo desta pesquisa. Para a coleta de dados utilizou o estudo documental e bibliográfico como forma de inferir conceitos relacionados às políticas públicas e ao desenvolvimento infantil nas etapas destacadas, entrevistas com os gestores e docentes que atuam nestas etapas da educação básica, bem como pesquisa na base de dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no que concerne ao censo da Educação Básica de 2013. A base teórica constituiu-se de documentos legais do Governo Federal, bem como de autores como Kramer (2006), Charlot (2000), entre outros. Constatou-se a necessidade de que seja estabelecida uma interlocução entre as políticas públicas que fundamentam a Educação infantil e os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, considerando que estas devem ser discutidas e analisadas no contexto escolar a fim de (re) pensar a qualidade do ensino e o desenvolvimento infantil, tendo em vista os tempos e espaços escolares específicos da infância.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação Básica. Desenvolvimento Infantil. Escola pública.

1 Introdução

A Educação Básica no Brasil tem sofrido algumas mudanças em relação às políticas públicas educacionais balizadoras das primeiras etapas deste nível escolar, originando uma crescente necessidade de discussão acerca da qualidade do ensino e o desenvolvimento infantil dentro do contexto escolar no que concerce às práticas pedagógicas e a gestão das mesmas. Neste sentido, a articulação entre a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental torna-se essencial a fim de que estas primeiras etapas sejam concebidas de forma indissociável, tanto no

[1] Trabalho orientado pela Dra. Rosane Carneiro Sarturi, professora Associada I da Universidade Federal de Santa Maria, coordenadora do projeto financiado pelo OBEDUC/CAPES. rcsarturi@gmail.com

âmbito pedagógico quanto político, promovendo o encontro destas vertentes educacionais no contexto escolar.

Assim, esta pesquisa tem o intuito de analisar a relação entre as políticas públicas que fomentam as duas primeiras etapas da Educação Básica (Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental) e a gestão do pedagógico na escola no que concerne ao desenvolvimento infantil. O *lócus* desta pesquisa estabelece-se no contexto escolar de uma escola pública estadual da cidade de Santa Maria/RS/Brasil.

A metodologia proposta contempla uma abordagem quanti-qualitativa (Triviños, 2008) do tipo estudo de caso, por meio de uma investigação empírica de um fenômeno que permeia o contexto social das pesquisadoras (Yin, 2001). Para compreender os dados utilizou-se a análise de conteúdo de Bardin (1988) organizada a partir de três fases: a) pré-análise; b) exploração do material; e c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação, como forma de ler criticamente os objetos que constituem o escopo desta pesquisa.

A análise bibliográfica foi realizada a partir de um estudo documental e bibliográfico, a fim de inferir conceitos relacionados às políticas públicas e ao desenvolvimento infantil durante a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental (sendo este composto pelos 1º, 2º e 3º ano que compõem o ciclo de alfabetização), bem como entrevistas semi-estruturadas realizadas com os docentes que atuam nestas etapas (enquanto regentes de turma e gestores), que são egressos do curso de Pedagogia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), sendo estas gravadas e transcritas a fim de serem analisados todos os elementos que compõem as narrativas destes docentes. Para tanto, no decorrer da análise foram utilizados nomes fictícios, a fim de preservar a privacidade dos sujeitos da pesquisa. Foi realizada, também, pesquisa na base de dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no que concerne ao censo da Educação Básica do ano de 2013.

Assim, a pesquisa apresenta uma intencionalidade referente a constituição de uma unidade pedagógica acerca das intenções pedagógicas, metodológicas e legais que compreendem o processo de desenvolvimento infantil durante as primeiras etapas da Educação Básica.

2.1 Caracterização do *lócus* escolar da pesquisa e seus sujeitos

O Instituto Estadual de Educação Olavo Bilac, no qual esta pesquisa foi edificada, destaca-se por ser a maior escola pública do munícipio de Santa Maria/RS, tendo o governo do estado do Rio Grande do Sul/Brasil como sua entidade mantenedora. Esta instituição de ensino atende as seguintes etapas e modalidades de ensino: Educação Infantil, Educação Especial, Ensino Fundamental (anos iniciais e anos finais), Ensino Médio, Curso Normal (de nível médio e pós-médio) e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Nos turnos no qual disponibiliza educação infantil e ensino fundamental atende mais de setecentos alunos. Em regime de colaboração com o poder municipal, esta é a única escola estadual de Santa Maria que ainda oferta Educação Infantil por ofertar o Curso Normal, que consiste na formação de professores que irão atuar na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

A equipe diretiva é composta pela diretora e vice-diretora geral, vice-diretora no Ensino Fundamental (sendo uma nos Anos Iniciais e outra nos Anos Finais) vice-diretora do Curso Normal e Ensino Médio e vice-diretora da EJA. Cada nível de ensino também conta uma coordenadora pedagógica e uma Orientadora Educacional. As reuniões pedagógicas são realizadas semanalmente, sendo divididas em dois momentos: avisos gerais e planejamentos entre as etapas e anos de atuação. A Escola realiza formação no decorrer do ano letivo, em que são oferecidas palestras com especialistas que atuam em outras instituições de ensino.

Conforme o Projeto Político Pedagógico da Escola (PPP) (Instituto Estadual de Educação Olavo Bilac, 2009) a Educação Infantil necessita primar pela educação e cuidado, promovendo a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos, linguísticos e sociais, visando integrar a criança ao seu meio escolar.

Ainda, o PPP da escola apresenta como objetivo dos anos iniciais do Ensino Fundamental criar uma estrutura de conhecimento que permita aos alunos utilizar códigos e linguagens para melhor comunicar-se e compreender o mundo em que vivem, percebendo-se como integrantes do contexto sociocultural, local e global. Nesta perspectiva da ótica da complexidade, a escola almeja desenvolver atividades diversas que possibilitem ao educando formar hábitos, atitudes, valores, assim como dominar cálculos, desenvolvendo também a capacidade de ler, interpretar e escrever de acordo com o seu nível de desenvolvimento.

Pensando na articulação entre ambas as etapas da educação básica e nas concepções e propostas que visam o desenvolvimento integral da criança independente da etapa ou ano que frequenta, o PPP da escola afirma que é essencial que o corpo docente construa:

> [...] uma unidade de ação, através de um processo dinâmico e participativo na construção de conhecimento, onde todos os envolvidos sintam-se comprometidos e revejam, sistematicamente, objetivos, conteúdos, metodologia e avaliação em consonância com a filosofia da escola (Instituto Estadual de Educação Olavo Bilac, 2009: 7).

A instituição de ensino possui seis turmas de educação infantil, tendo cinco professores atuando em cada turma e um que atua em duas turmas, sendo uma em cada turno. Destes docentes, apenas três são egressos do curso de Pedagogia da UFSM, tendo todos aceitado participar da pesquisa. A instituição ainda possuiu 16 turmas de 1º a 3º ano do Ensino Fundamental, com 12 professores atuando em cada uma destas turmas e dois que atuam em duas turmas, sendo uma em cada turno. Destes docentes, 7 são egressos do curso de Pedagogia da UFSM e apenas 2 se dispuseram a participar da pesquisa. Um destes sujeitos atua em uma turma de educação infantil e no 3º ano do Ensino Fundamental em turnos distintos. A equipe gestora destas é formada pela diretora, vice-diretora, orientadora pedagógica e duas coordenadoras pedagógicas que atuam em turnos distintos. Destas, apenas as coordenadoras pedagógicas são egressas do curso de Pedagogia da UFSM, tendo aceito, igualmente, participar da pesquisa.

As habilitações da formação em Pedagogia[2] varia entre os docentes sujeitos da pesquisa, fator relevante para a pesquisa. Neste sentido, a tabela a seguir apresenta os sujeitos e suas respectivas habilitações, cargos e tempo de atuação no magistério.

Docentes	Formação/ano	Cargo	Tempo de atuação no cargo	Tempo de atuação no magistério
A	Pedagogia - Habilitação em séries iniciais/1993	Coordenadora pedagógica	3 anos	22 anos
B	Pedagogia - Habilitação em séries iniciais/1990	Coordenadora pedagógica	3 anos	25 anos
C	Pedagogia - Habilitação em Pré- Escola/2002	Regente de uma turma de Educação nfantil	15 anos	15 anos
D	Pedagogia - Habilitação em Pré-escola e Séries Iniciais/1999	Regente de duas turmas de Educação Infantil	13 anos	15 anos
E	Pedagogia Licenciatura Plena/2013	Regente de uma turma de 1º ano	1 ano	2 anos
F	Pedagogia Licenciatura Plena/2008	Regente de uma turma de Educação Infantil e outra de 3º ano	2 anos	6 anos

Tabela 1 – Caracterização dos sujeitos da pesquisa.
Fonte: elaborado pelas autoras.

Por meio da tabela 1, percebe-se que todos os professores que atuam na etapa da Educação Infantil possuem formação para tal, pois, conforme dados do Censo Escolar de 2013 (Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014), quase metade dos professores que atuam na Educação Infantil não possuem formação superior.

[2] Até o ano de 2006 o curso de Pedagogia da UFSM possuía uma matriz curricular que formava profissionais habilitados a atuar apenas na etapa da educação infantil ou apenas nos anos iniciais. Conforma a Resolução CP/CNE, de 1º de maio de 2006, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, Licenciatura (Brasil, 2006), os formandos passam a sair do curso com a formação para atuar nas etapas da Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.

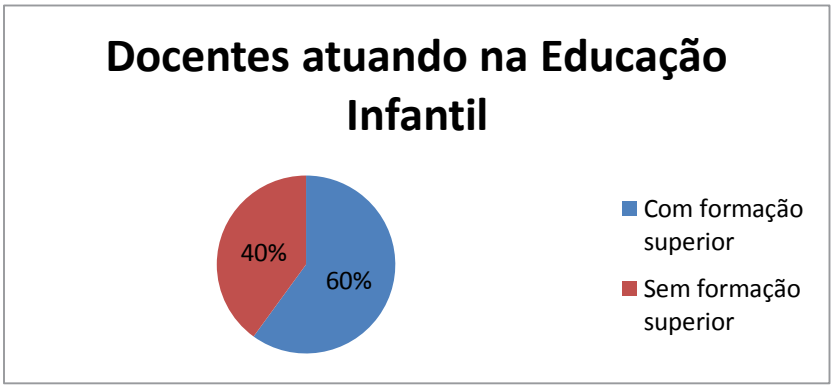


Gráfico 1 – Docentes atuando na Educação Infantil. Fonte: Censo Escolar (2014)

Assim, percebe-se que a formação específica para determinada etapa mostra-se como condicionante para a realização de um trabalho que considere as especificidades de cada etapa da educação, objetivando o desenvolvimento pleno dos educandos.

3 Políticas Públicas e gestão do pedagógico: interlocuções entre políticas, gestão e o desenvolvimento infantil

As políticas públicas educacionais balizadoras das primeiras etapas da Educação Básica concebem a criança como um sujeito histórico, social, cultural, ativo e criativo, visando o desenvolvimento de forma integral. Para tanto, apontam estratégias e diretrizes que tem o intuito de possibilitar este desenvolvimento no decorrer do percurso no contexto escolar. Assim, a criança constitui-se como sujeito norteador destas novas proposições legais, a fim de que se possibilite a sua formação integral.

O conhecimento e a compreensão das políticas públicas são essenciais para que elas se tornem vivas no *lócus* escolar e para que a prática educativa alcance um novo patamar que extrapole a mera tarefa. Isso se refere ao desvelamento e a viabilização de ações pedagógicas e políticas que possibilitam um desenvolvimento infantil significativo atrelado à constituição de saberes docentes fundamentados por um posicionamento epistemológico e articulado, tanto do ponto de vista do profissionalismo coletivo quanto dos elementos metodológicos, teóricos e políticos que compõem a gestão do pedagógico.

Estes fundamentos pedagógicos:

> [...] tem uma dimensão política. Por trás do que às vezes parece ser uma escolha técnica, operam valores éticos e políticos, uma certa representação do ser humano, da sociedade, das relações que cada um deve manter com o mundo, com outros, consigo mesmo. Os debates pedagógicos nunca são meramente pedagógicos; eles sempre têm uma dimensão política. Um projeto pedagógico não é apenas um programa de ações, de organização, de gestão, mas remete a valores fundamentais (Charlot, 2003: 1).

Estas ações constituem a viabilização das políticas públicas educacionais que balizam as primeiras etapas da Educação Básica. Para compreender este conjunto de ações, necessita-se entender como se dá o seu processo de implementação, tanto do ponto de vista do educador que é regente ou do gestor (Campos, 2010), visto que uma etapa influência na ocorrência da outra, bem como no desenvolvimento da criança em cada uma das etapas de forma contínua e indissociável, pois:

> [...] o ingresso da educação infantil nos sistemas de ensino traz implicações nas demais etapas, modalidades e níveis de ensino, no sentido de serem conduzidas a repensar concepções, revendo práticas e adequando posições com base nas novas relações que se estabelecem na educação (Nunes & Corsino & Didonet, 2011:45).

Neste sentido, a Lei nº 12.796 de 4 de abril de 2013 (Brasil, 2013) torna obrigatória à matrícula de crianças na Educação infantil a partir dos quatro anos, devendo permanecer no contexto escolar até os dezessete anos. Em 2014 foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação (PNE)[3] (Brasil, 2014), com o auxílio técnico e financeiro da União, estabelecendo como metas:

> Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (Brasil, 2014: 9).

Ano	Número de matrículas na Educação Infantil	População residente
2010	6.756.698	16.728.146
2011	6.980.052	16.183.489
2012	7.295.512	16.069.726
2013	7.590.600	----------

Tabela 2 - Matrículas na Educação Infantil e População residente
Fonte: Censo Escolar (2014)

Conforme os dados do Censo Escolar de 2013 (Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014), a tabela 2 mostra que as matrículas na etapa da Educação Infantil vêm aumentando a cada ano. No entanto, ainda há um número significativo de crianças que não estão sendo atendidas quando observamos o número de matrículas em relação a população residente.

O PNE ainda na sétima meta visa "fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem [...]" (Brasil, 2014: 10).

No ínterim da legislação que baliza a Educação Básica, em maio de 2005, a Lei 11.114/05 (Brasil, 2005) alterou o artigo 6º da Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional (LDB) n.º 9394/96 (Brasil, 1996), tornando obrigatória a matrícula da criança de seis anos no Ensino Fundamental. Em fevereiro de 2006 a Lei 11.274/06 (Brasil, 2006), alterou os artigos 29º, 30º, 32º e 87º da LDB,

[3] O Plano Nacional de Educação (2014-2024) foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014 (Brasil, 2014).

ampliando para nove anos o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória aos seis anos no 1º ano dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em relação a esta etapa da Educação Básica, a meta 5 do PNE (Brasil, 2014), almeja "alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental" (Brasil, 2014: 10).

A transição da criança aos seis anos da Educação Infantil para o Ensino fundamental de 9 anos necessita ocorrer sem desconstruir hábitos e aprendizagens específicos da Educação Infantil, dependendo, assim, da forma como esta transição é construída no contexto escolar. Desse modo, a Educação Infantil, que tem por objetivo o desenvolvimento integral da criança, constitui-se em um espaço privilegiado para interação e aprendizagens significativas, visto que:

> [...] o ingresso da educação infantil nos sistemas de ensino tem implicações nas demais etapas, modalidades e níveis de ensino, conduzidos a repensar concepções, rever práticas e adequar posições a partir das novas relações estabelecidas. Por outro lado, tem provocado o retorno, o reforço e a continuidade de práticas que associam educação à instrução, com atividades mecânicas onde as crianças são treinadas a seguir instruções (cobrir pontilhado, copiar e repetir) (Kramer & Nunes & Corsino, 2011: 71).

A qualidade da educação nesta fase se dará a partir da indissociabilidade entre estas etapas, a fim que a escola possua um corpo docente que conheça, discuta e viabilize o desenvolvimento integral da criança a partir de um compartilhamento de ideias e possibilidades pedagógicas. Assim, o professor que atua como regente na Educação Infantil, no 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental ou como gestor nestas etapas fará parte de uma unidade de responsabilidade e viabilização do desenvolvimento infantil a partir da interlocução entre a Educação Básica e as políticas públicas. Neste sentido, é preciso estabelecer mecanismos de transição entre a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental, pois:

> É urgente que as práticas pedagógicas na educação infantil e no ensino fundamental se desloquem desse modelo e favoreçam a construção de significados singulares não só previamente determinados, mas constituídos nos acontecimentos da história. E que sejam delineadas estratégias de transição entre as etapas, cuja omissão se constitui em grave problema. Atuar nas transições pode contribuir para criar nas escolas de educação infantil e ensino fundamental espaços para a prosa do dia a dia, onde as narrativas tecidas favoreçam os nexos, os sentidos, as mudanças institucionais e pessoais (Kramer & Nunes & Corsino, 2011: 82).

Por meio da hiperespecialização dos saberes desenvolvidos na Educação Infantil e em cada ano dos anos iniciais do Ensino Fundamental surge uma incapacidade de interligá-los, pois no momento em que há essa separação partimos de um pressuposto que não pode ocorrer o diálogo diante das especificidades de cada um, negando a possibilidade de uma articulação para que seja atingido o propósito final destas etapas: o desenvolvimento integral da criança.

Esta perspectiva de articulação pedagógica tem o intuito de desfragmentar o desenvolvimento da criança para que se compreenda ela como um sujeito integral que precisa desta articulação para se desenvolver plenamente.

> Possuindo uma característica que lhe é específica, cada estágio está em estreita ligação com o anterior, do qual precede, e com aquele que o sucederá, cujo surgimento prepara. De um estágio para outro há uma supressão de condutas, ocorrendo, sim, uma subordinação de condutas anteriores àquelas que emergem; sendo assim elas poderão reaparecer em determinadas situações de crise, fazendo o indivíduo adotar atitudes em desacordo com o seu estágio de desenvolvimento. A integração funcional que ocorre de um estágio para o outro lhes imprime uma certa progressividade e lhes dá o caráter de conjunto no processo de desenvolvimento (Nunes, 2012: 116).

Para que ocorra um processo de gestão do pedagógico que contemple esta articulação entre as etapas da Educação Básica e as políticas públicas que as fomentam, é preciso que se compreenda o desenvolvimento infantil diretamente ligado às políticas públicas educacionais e a formação docente. Desta forma, a qualidade da educação perpassa também pela qualificação dos processos educativos que ocorrem no contexto escolar, a fim de garantir resultados positivos por meio de um processo que garanta a formação docente, atualizando a escola acerca das políticas públicas educacionais que balizam a Educação Básica e promovendo discussões sobre elas.

5 A influência das políticas públicas no desenvolvimento infantil nas primeiras etapas da Educação Básica: limites e possibilidades

As políticas públicas educacionais têm efetivado várias mudanças no contexto escolar: algumas já implementadas e outras ainda em processo. Faz-se necessária, no entanto, a reflexão acerca do conhecimento que os docentes têm sobre as reorganizações escolares propostas por elas. Por meio das entrevistas realizadas com as seis docentes, sujeitos desta pesquisa, foi possível perceber que apenas uma delas demonstrou ter domínio mais amplo acerca das políticas públicas que fomentam as primeiras etapas da Educação Básica, sendo que as demais não conheciam ou conheciam pouco.

> Acho que um pouco pelo menos, totalmente não, tudo não (Docente A).

> A lei do ensino fundamental de 9 anos, a lei da inclusão e ai a fora, agora se tu me perguntar o que é tal lei, número tal, não lembro (Docente B).

> Da questão de 4 anos passar a ser obrigatório, é uma politica pública. Como eu trabalho no município a gente atrasou o plano municipal de educação, em função da secretaria, enfim... da organização, então a gente tá discutindo bastante essas questões da educação infantil e dos anos iniciais. Acredito que estamos... A questão dos 9 anos, da ampliação entrada aos 6, principalmente em função que a criança ficava fora da escola [...] (Docente C).

Quando questionadas a que atribuíam este não conhecimento acerca das políticas públicas educacionais, as docentes apontaram as seguintes justificativas:

> Porque eu não leio, não tenho tempo de ler, se eu tivesse mais tempo, teria. Bem, bem mais interessante, porque tu conduzirias teu trabalho melhor (caso estas políticas fossem discutidas na escola) (Docente B).

> Um pouco, acho que parte de mim o erro, porque como professora eu devia procurar o conhecimento para estar por dentro da lei, né? E um pouco eu acho uma falha na minha formação que deveria ter esse estudo, de tu estar por dentro do que diz a lei da educação (Docente E).

> Porque, eu acho que deveria ser trabalhado dentro da escola, ser trazido para dentro da escola, nas reuniões pedagógicas, as informações, as mudanças, o que tem de mais importante que a gente precisa saber como professora (Docente F).

Com base nestas falas, é possível perceber que as docentes sentem a necessidade de estabelecer momentos de discussões acerca das políticas públicas dentro do contexto escolar, ressaltando que o docente também necessita buscar conhece-las e ampliar seus saberes, principalmente de forma coletiva juntamente com a equipe docente. Neste sentido, é preciso tornar estas políticas e os documentos que embasam a prática docente, como PPP e o Regimento Escolar vivos na escola, pois para que eles sejam implementados e viabilizados é preciso conhecê-los, discuti-los e traçar estratégias coletivas para tanto.

As falas dos decentes demonstram os conhecimentos generalizados dos mesmos sobre estas políticas, evidenciando a dicotomia entre as políticas públicas e o contexto escolar e entre a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental sendo desvelada.

Em relação à legislação que baliza a inserção das crianças aos quatro anos na Educação Infantil e aos seis anos no Ensino Fundamental, bem como a ampliação deste para nove anos de escolarização, as docentes apontam que:

> Se houver uma estrutura adequada seria o ideal, mas eu acho que não vai ter, eu pessoalmente, pelo que a gente conhece agora, como a lei vai obrigar a ter, os municípios não vão ter condições disso, vai acabar tendo uma superlotação nas turmas, com o mínimo de professor, ou nem tendo professor para isso e pode acontecer o grande risco de ser um depósito de crianças [...] É o ano que vem e a gente não tem nem as escolas. E para o governo cumprir isso vai colocar um monte de crianças numa turma só, com pouco professor, sem auxiliar, vai ser bem complicado [...] Eu acho que o ensino fundamental de 9 anos piorou o ensino, particularmente acho que a criança entra muito imatura, os professores não estavam preparados para isso em função de não sabiam exatamente com o que trabalhar. Transformaram 1º ano só na educação infantil e isso enfraqueceu bastante o ensino, a questão do ciclo até o 3º ano, os pais abusam, porque acham: ah, vai ser aprovado igual! Não acompanham o filho, não exigem, e o grande problema está em crianças que não são alfabetizadas até o 3º ano. Se tu olhares de uma maneira geral era para melhorar, a criança tem um ano a mais de ensino, só que no resultado, na prática, não foi o que aconteceu de melhorar, a qualidade baixou bastante (Docente A).

> Hoje em dia é fundamental. Por quê? Porque as crianças ficam muito sozinhas, então, quanto antes elas, e a falta de estimulo e bem antigamente, tinha a mãe que estimulava em casa, era em casa as primeiras noções, era tudo em casa, e hoje em dia não, se a criança não tiver na escola ela não vai ter o desenvolvimento [...] Esta ampliação a meu ver, só aumentou mais um ano. Eu acho que as acrianças deveriam ter muito mais a parte lúdica, porque aos 6 anos a criança, se tu vai pegar em alfabetização, se a criança tem noção ela se alfabetiza sozinha, não precisa ninguém ensinar. Só que está, a maioria das escolas, que a gente vê por ai, elas estão queimando etapas, elas colocam a criança no 1º ano mais ou menos tradicional e querem que a criança saia de lá alfabetizada, e ainda precisa muito lúdico, é criança. A idade cronológica tem que tá aliada a parte mental, as etapas de desenvolvimento, não pode pular isso ai, e muitos estão pulando. Esquecem que a crianças tem que brincar, que a criança tem que pegar, que a criança não é só olhar, ouvir e fazer, ela tem que experimentar, e essa parte está falhando (Docente B).

> É meio complicado, porque obrigatório tem os dois lados, pode ser bom ou ruim, também porque, 4 aninhos eles são imaturos ainda, tudo tem o seu tempo, o desenvolvimento infantil tem o seu tempo, cada etapa tem o seu tempo, eu não sei se obrigatório, até que ponto ele é bom. Positivo, se retirar essa criança de um meio que não é favorável, pobre digamos de informação e letramento, que a criança precisa estímulos bons para o desenvolvimento dela, o desenvolvimento geral [...] Eu não vejo nada de mal, nada de prejudicial, mas isso cabe a instituição aos professores o que vão planejar para essas crianças de 6 anos que elas estão entrando com 6 anos obrigatórios, mas tem que respeitar o desenvolvimento desta criança, porque ela não esta preparada, não está madura, não está pronta para estas cobranças, digamos conteúdos trabalhado na 1ª série antiga (Docente F).

Pode-se perceber nestas falas que as docentes ressaltam a importância da Educação Infantil para o desenvolvimento da criança e integração com a rotina escolar, sempre respeitando o desenvolvimento de cada um, sem antecipar a escolarização e valorizando a prática pedagógica atrelada ao aspecto lúdico e de experimentação. Mesmo que a educação infantil tenha suas especificidades, assim como os anos iniciais do Ensino fundamental, estes períodos se relacionam e tem influência um no outro. Desta relação percebe-se que:

> Educação infantil e Ensino Fundamental estão colocados num patamar díspar na educação básica. Concorrem. A obrigatoriedade de frequência das crianças de 4 e 5 anos à escola pode levar à compreensão de que é aí que a educação básica começa, reiterando a antiga cisão entre creches e pré-escolas e trazendo de volta à cena o ideário de preparação para o ensino fundamental. Corre-se o risco de desvincular a educação infantil dos princípios formulados para a creche e a pré-escola e não se enfrenta a verticalidade do processo escolar, nem no que se refere à formulação das políticas nem no que diz respeito aos projetos curriculares. Acentua-se a fragmentação da educação básica sem atentar para as transições. Por outro lado, diferentemente de diversas ações e programas implementados pelo governo, a sociedade não foi convidada ao debate sobre a obrigatoriedade e, com isso, as interpretações sobre a concepção educativa do que se espera para as crianças de 4 anos podem cair por terra, sem chances de germinarem os frutos das conquistas (Kramer & Nunes & Corsino, 2011:75).

As docentes entrevistadas, por unanimidade, ressaltaram a importância desta relação, bem como a diferença que há entre o desenvolvimento de uma criança nos anos iniciais do Ensino Fundamental que frequentou a Educação Infantil e outra que não teve escolarização. Elas ressaltam a importância desta familiarização com o contexto escolar e a socialização com seus pares para o desenvolvimento de habilidades que dão base ao desenvolvimento integral da criança durante as primeiras etapas da Educação Básica.

> Estratégias de transição... Mais pela gente, que a gente já vai fazendo todo o processo, ano que vem, né... vai falando com a criança, conversando com a criança, dando autonomia, mas não se tem na escola... Há um tempo atrás até tinha, as gurias faziam com o primeiro ano. Pré e primeiro, faziam eles subirem para cá, para fazer um momento de integração entre pré e primeiro ano, uma coisa diferenciada neste sentido, mas não tem ... A gente vai fazendo, como se diz, não se tem uma troca entre... poucas, deveria ter mais, para pensar essas estratégias, de que forma vamos fazer, né.[...] ele precisa ser mais trabalhados, precisa ter uma troca entre os professores. Isso também para entender que a educação infantil tem as suas particularidades, que a educação infantil tem coisas que são diferenciadas dos anos iniciais, né, mas a gente precisa estudar, a gente precisa se integrar, a gente precisa se reunir e ver, realmente planejar atividades (Docente D).

> [...] na educação infantil tem muito aquilo da aprendizagem bem lúdica, a ludicidade e quando chega a partir do 1º ano parece que há uma quebra, uma quebra onde agora tem que sentar um atrás do outro, o caderno, e se esquece todo um pouco aquela ludicidade. [...] ter uma continuidade da educação infantil aos anos iniciais do aprender de uma forma lúdica, prazerosa, que a criança tenha vontade, que instigue ela a querer buscar mais, a questão da leitura, da escrita [...] (Docente E).

Quanto aos elementos de transição, evidenciou-se que as estratégias elaboradas no contexto escolar são insuficientes e precisam de uma melhor organização, disponibilizando tempos e espaços de formação para os docentes acerca desta temática, interligando-as com as políticas públicas educacionais. É preciso pensar ações pedagógicas articuladas que constituam uma unidade educacional com os mesmos objetivos e finalidades que leve em conta as necessidades metodológicas de cada etapa e sua fundamentação legal.

6 Considerações finais, sempre preliminares

Retomando o objetivo geral deste estudo, que visa analisar a relação entre as políticas públicas que fomentam as duas primeiras etapas da Educação Básica, educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental e a gestão do pedagógico na escola, no que concerne ao desenvolvimento infantil, considerando o contexto de uma escola pública estadual da cidade de Santa Maria/RS/Brasil e o perfil das docentes atuantes nestas etapas, conclui-se que a articulação pedagógica entre os fundamentos e políticas referentes à Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental perpassa pela forma com que se constitui a gestão do pedagógico na escola, caracterizando-se como um elemento decisivo

na construção e execução de ações pedagógicas que visam o desenvolvimento infantil de forma integral.

Neste sentido, é preciso pensar na Educação Infantil como a base do desenvolvimento da criança para que ela se desenvolva integralmente, ressaltando a importância da construção de estratégias de transição da criança que passa a frequentar o 1º ano do Ensino Fundamental aos 6 anos, em termos de políticas e gestão do pedagógico, de propostas curriculares e de formação de professores e de todos os profissionais envolvidos neste trabalho. Neste sentido, a qualidade do ensino na Educação Básica perpassa os saberes docentes que se constituem durante sua formação de forma permanente, considerando os elementos teóricos, legais, metodológicos e as concepções acerca do desenvolvimento infantil.

O desenvolvimento infantil não pode ser concebido de forma fragmentada e "pulando etapas", promovendo, assim, uma Educação Infantil de qualidade e relacionada aos anos iniciais, valorizando a educação infantil como etapa fundamental para a formação da criança como um sujeito integral.

Referências

Brasil. (2006). Lei 11.274. Altera a redação dos Artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/l11274.html. (Acessível em 17 maio de 2015).

_____. (2014). Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o novo Plano Nacional de Educação. http://www.planalto.com.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/ L10172.html. (Acessível em 16 maio de 2015).

_____. (1996). LDB. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. http://www.planalto.com.br/ccivil/LEIS/L9394.html. (Acessível em 20 de julho de 2015).

_____. (2005). Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os artigos. 6, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.html. (Acessível em 26 de julho de 2015).

_____. (2013). Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. http://www.planalto.com.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L12796.html. (Acessível em 20 de julho de 2015).

_____. (2014). Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, Licenciatura. http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf. (Acessível em: 20 julho de 2015).

Bardin, L. (1988). *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.

Campos, C. M.(2010). *Gestão escolar e docência.* São Paulo: Paulinas.

Charlot, B. (2000). *Da relação com o saber:* elementos para uma teoria. Porto Alegre: Artes Médicas Sul.

_____, B. (2003). Projeto político e projeto pedagógico. http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/modulo3/ppp.pdf. (Acessível em 22 de julho de 2015).

Instituto Estadual de Educação Olavo Bilac. (2009). *Projeto Político Pedagógico:* articulando prática e teoria. Santa Maria: RS.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2014). *Censo Escolar da Educação Básica 2013:* Resumo Técnico. Brasília: O Instituto.

Kramer, S.; Nunes, M.F.R.; Corsino, P. (2011). Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental. *IEducação e Pesquisa*, 37 (1), 69-85.

Nunes, M. F. R.; Corsino, P.; Didonet, V. (2011). *Educação infantil no Brasil***:** primeira etapa da educação básica. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa.

Nunes, N.N. (2012). O ingresso na pré-escola: uma leitura psciogenética. In Oliveira (5. Ed), *A criança e seu desenvolvimento:* perspectivas para se discutir a educação infantil (pp. 114-142) São Paulo: Cortez.

Triviños, A. N. S.(1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais:* a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso:* planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman.

Desafios da gestão na escola: a atuação das professoras supervisoras do PIBID/UFSM/Pedagogia[1]

Nicole Zanon Veleda
Universidade Federal de Santa Maria
nicolezveleda@gmail.com

Resumo - Este trabalho apresenta um estudo sobre o impacto das ações do subprojeto na área de Pedagogia, da Universidade Federal de Santa Maria do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) nas práticas das professoras supervisoras. Objetiva identificar como as professoras compreendem o processo de gestão escolar a partir da sua contribuição como supervisoras do subprojeto da área da Pedagogia- Anos Iniciais nas escolas. Os objetivos específicos são: verificar como as professoras supervisoras percebem os possíveis impactos do PIBID/Pedagogia no processo de ensino-aprendizagem; compreender como as supervisoras percebem a inserção do PIBID/Pedagogia no espaço escolar, considerando seu papel no processo e apontar as articulações das ações do PIBID/UFSM/Pedagogia com as demandas da escola, promovidas pela professora supervisora. A metodologia adotada é de abordagem qualitativa, do tipo estudo de caso que utiliza como coleta de dados questionários semi-estruturados com as professoras da rede pública municipal e estadual, que participaram como supervisoras, no período de 2009 a 2013. O problema de pesquisa orientador deste trabalho foi: como as professoras percebem o processo de gestão escolar depois de atuarem como supervisoras do PIBID/Pedagogia? Para as referências teóricas foram utilizados autores como Libâneo; Oliveira; Toschi (2007), Luck (2006), entre outros. É possível concluir, a partir das contribuições desse trabalho, a relevância da professora supervisora como coformadora das bolsistas de iniciação à docência, assim como da contribuição do subprojeto nas vivências da mesma, como espaço de construção e reflexão de sua prática escolar.

Palavras-chave: Pedagogia. Políticas públicas. Prática pedagógica. Gestão escolar. Iniciação à Docência.

Introdução

Este trabalho tem como abordagem principal verificar como as professoras supervisoras do subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais lidam com os desafios encontrados, a partir de suas vivências enquanto bolsistas do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), acompanhando situações ocorridas nas escolas em que este subprojeto esteve inserido e quais as estratégias utilizadas pelas mesmas para a resolução desses problemas ou acompanhamento dos casos.

O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) é uma política pública que

[1] Trabalho orientado pela Dra. Rosane Carneiro Sarturi, professora Associada I da Universidade Federal de Santa Maria, coordenadora do subprojeto da área de Pedagogia- Anos Iniciais da UFSM no Programa de Bolsas de Iniciação à Docência PIBID/CAPES. E-mail: rcsarturi@gmail.com

surge para fomentar a iniciação à docência, com intuito de qualificação da educação pública brasileira e aperfeiçoamento da formação inicial de professores no ensino superior. Dentre os objetivos do Programa, está a valorização do magistério, assim como a integração de professores da rede pública com os acadêmicos das universidades e a qualificação da formação inicial dos acadêmicos bolsistas de iniciação à docência.

O projeto institucional da Universidade Federal de Santa Maria, uma das universidades parceiras do Programa, é formado por subprojetos que contemplam a maioria dos cursos de licenciatura e também por subprojetos formados com acadêmicos de diferentes licenciaturas. Cada subprojeto possui sua proposta de inserção nas escolas, nos diferentes níveis da Educação Básica, e o grupo de bolsistas de iniciação à docência é coordenado por um professor da instituição de ensino superior, denominado como Coordenador de Área. Além desse professor, são constituintes dos subprojetos os acadêmicos das licenciaturas (bolsistas de iniciação à docência) e os professores da rede escolar pública (professor supervisor), responsável pela interlocução dos subprojetos com a escola em que atua e que participa do Programa.

As ações do subprojeto da área da Pedagogia- Anos Iniciais nas escolas se concretizam através de diferentes modalidades de inserção, proporcionando aos alunos espaços de aprendizagem diferenciados, ao promover a interação dos conteúdos trabalhados em sala de aula com os saberes que os próprios alunos constroem.

Para assumir a função de professor supervisor do subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais, é necessário que uma professora do quadro docente da escola seja escolhida para ser responsável pela organização do subprojeto, articulando o trabalho desenvolvido pelo mesmo com as demandas da escola. A professora supervisora, portanto, é a gestora responsável pelo subprojeto dentro do ambiente escolar.

O trabalho desenvolvido na escola, fundamentado nos pressupostos epistemológicos de construção do conhecimento propostos pelo subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais, possibilitaram uma construção diferenciada de compreensão das atribuições do profissional da educação atualmente, que deve dar conta de muitas demandas, sem perder o foco no que é relevante na escola: a qualificação do processo de ensino-aprendizagem dos alunos.

O grupo de bolsistas de iniciação à docência em cada escola era coordenado por uma das bolsistas, encarregada pelo contato tanto com a professora supervisora, representante da escola, quanto com a professora coordenadora de área, ligação com o ambiente acadêmico. Essa bolsista, ao coordenar a organização da ação do grupo na escola, precisou lidar com situações referentes ao trabalho pedagógico, à relação entre colegas, entre outras.

Devido à aproximação e contato permanente com a professora supervisora, que acompanhava as bolsistas e as ações desenvolvidas por este subprojeto, foi possível perceber que essas situações também eram recorrentes em seu âmbito na escola e que essa professora precisava intervir nessas questões, em prol do bom funcionamento do subprojeto na escola.

O problema de pesquisa “Como as professoras percebem o processo de gestão escolar depois de atuarem como supervisoras do PIBID/Pedagogia?” surgiu com a intenção de identificar se há alguma mudança na compreensão do conceito de gestão escolar das professoras que foram

supervisoras deste subprojeto e se tal ressignificação (ou não) interfere na sua atuação como professora da rede pública, tanto na regência de classe, em sua prática pedagógica, quanto em outras funções também do contexto escolar, como sujeito que interfere efetivamente nesse contexto.

Metodologia

Este trabalho foi desenvolvido com base nos pressupostos da pesquisa qualitativa, visto que esse tipo de pesquisa enfatiza àquilo que é subjetivo das pessoas, dando margem às percepções das mesmas acerca das relações construídas, únicas e individuais, em diferentes contextos. Para Minayo (1994: p. 21-22), a pesquisa qualitativa "[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis".

Na busca de aprofundar as relações para uma melhor compreensão do ocorrido, escolheu-se um estudo de caso, emergindo do interesse em verificar os impactos da participação das professoras da rede pública no subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais, tanto em suas concepções acerca da gestão escolar, assim como das mudanças na sua prática pedagógica a partir desse contato com as acadêmicas bolsistas de iniciação à docência.

Segundo Gil (2002: p. 54), o estudo de caso "consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados".

A partir da experiência diária enquanto bolsista, realizou-se uma busca na fundamentação legal do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência em relação aos objetivos do mesmo e de cada sujeito que ocupa diferentes funções dentro da escola e da universidade. Nessa etapa da pesquisa, focou-se a função de professor supervisor em sua descrição e atribuições da função, com intenção de subsidiar a coleta de dados e a análise dos mesmos, bem como estabelecer relações com as observações enquanto bolsista de iniciação à docência.

Tais observações foram realizadas durante todo o período em que o subprojeto esteve inserido na escola, pois a participação e o contato com a professora supervisora foi constante, nos anos de 2012 e 2013. Este estudo foi fundamental no sentido de compreender as especificidades do subprojeto que se constitui das normas gerais do PIBID.

A segunda etapa da pesquisa consistiu na coleta de dados através de um questionário aberto. A escolha por este tipo de coleta de dados é justificada pelo fato de que o questionário "[...] consiste basicamente em traduzir objetivos da pesquisa em questões específicas. As respostas a essas questões é que irão proporcionar os dados requeridos para descrever as características da população pesquisada ou testar as hipóteses que foram construídas durante o planejamento da pesquisa" (Gil, 2008: p. 121).

O questionário foi enviado por e-mail, após contato com as professoras que foram supervisoras nas escolas participantes do PIBID. Sete professoras receberam o questionário por meio eletrônico, sendo que destas, somente três responderam ao mesmo.

Também se coletou dados a partir de observações participantes no cotidiano escolar, nos espaços de inserção do PIBID, pois se acredita que "[...] as principais características do método dizem respeito ao fato de o pesquisador mergulhar de cabeça no campo, que observará a partir de uma perspectiva de membro, mas deverá, também, influenciar o que é observado graças a sua participação." (Flick, 2009: p. 207).

Desta forma, a etapa subsequente caracterizou-se como a terceira da pesquisa desenvolvida no presente trabalho, deu-se em análise do material coletado, estudo de referencial teórico da temática abordada e escrita do mesmo. A partir da interpretação do conteúdo dos questionários, foi possível compreender a visão das professoras questionadas acerca das categorias de análise do presente trabalho, possibilitando as reflexões feitas posteriormente pela autora, em relação a relevância da sua atuação enquanto gestora em seu espaço de atuação profissional.

O PIBID como política pública e sua relação com os docentes da educação básica

Para compreender as interlocuções de docentes e acadêmicos proporcionadas pelo programa, realizou-se a análise do edital que implementa o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), em relação aos seus objetivos gerais e também às atribuições da função de professor supervisor, observando também os objetivos do subprojeto da área da Pedagogia, que regem o trabalho desenvolvido por esses sujeitos no contexto escolar, oferecendo o apoio necessário ao desenvolvimento do trabalho das bolsistas.

O PIBID objetiva a qualificação da educação pública brasileira, com o incentivo à iniciação à docência, possibilitando a aproximação do acadêmico das licenciaturas com as diferentes realidades que podem ser encontradas no contexto escolar.

Como requisitos para sua participação no Programa, o professor supervisor deve ser um profissional do magistério da Educação Básica, em efetivo exercício há pelo menos dois anos na escola da rede pública participante do Programa, preferencialmente atuando como professor regente em sala de aula; além de participar como coformador do bolsista de iniciação à docência juntamente com o professor Coordenador de Área.

O subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais da UFSM, que iniciou suas atividades no ano de 2009 e que até o ano de 2013, desenvolveu suas ações em seis diferentes escolas da rede pública municipal e estadual, contou com sete professores supervisores. Nesse período, o subprojeto manteve um quadro de vinte e quatro bolsistas de iniciação à docência atuando nas escolas, além das bolsistas professoras supervisoras.

Todas as escolas que receberam o subprojeto possuíam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média e estavam localizadas em zonas periféricas da cidade, atendendo a crianças e jovens de classe média baixa e baixa, muitos dos quais se encontravam em situações de vulnerabilidade social.

O subprojeto possui três modalidades de inserção no ambiente escolar: a Sala Multidisciplinar e Multisseriada (Sala Multi), os Ateliês e a Formação de Professores. Em todas as modalidades, a participação da professora supervisora é imprescindível como articuladora do trabalho

desenvolvido pelas bolsistas com as demandas da escola.

A Sala Multi é um espaço alternativo de ensino-aprendizagem baseado na ludicidade que atende crianças e jovens de 2º a 5º anos do ensino fundamental, em três encontros semanais, no turno inverso ao regular. O grupo de alunos atendidos apresentam dificuldades de aprendizagem e/ou defasagem idade-série, considerando os eixos de conhecimento trabalhados: raciocínio lógico-matemático, lecto-escrita e localização espaço-temporal, permeados pelas relações interpessoais.

O ateliê é a modalidade na qual as bolsistas assumem a regência da sala de aula, uma vez por semana durante duas horas, em que trazem propostas diferenciadas de atividades, como jogos, trabalhos artísticos e outras atividades lúdicas, enquanto as professoras reúnem-se para um momento de formação continuada.

Nesse momento de formação continuada, está contida a modalidade de Formação de Professores. Nessa formação, as bolsistas de iniciação à docência organizam oficinas e palestras sobre assuntos de interesse das professoras ou de demandas observadas na escola. Para que essa interação com o corpo docente ocorra, a professora supervisora se mostra como principal articuladora, pois como transita nos dois grupos, consegue contribuir para que a formação de professores, da qual também participa seja de relevância efetiva para todos envolvidos no processo.

Da maneira como este subprojeto se configura, o papel das professoras supervisoras, enquanto elo entre as ações das bolsistas de iniciação à docência e demais sujeitos da escola, se faz essencial ao que diz respeito ao inciso III: “acompanhar as atividades presenciais dos bolsistas de iniciação à docência sob sua orientação, em conformidade com o PIBID” (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2010: p. 9) no sentido de tornar significativas as ações do subprojeto para os sujeitos que estão envolvidos.

Atualmente, temos uma realidade na qual os docentes da escola, são oriundos de outras regiões da cidade, trabalham em mais escolas, de modo que não conseguem participar efetivamente da vida da comunidade escolar e das atividades do entorno da escola. Suas ações se restringem às práticas pedagógicas em sala de aula, pela impossibilidade de participação nas reuniões e em outras oportunidades de compartilhar informações, restando ao professor um tempo muito curto para compreender o que acontece na escola.

Tendo a universidade outra dinâmica, ou seja, outro tempo e outro espaço em que as relações acontecem, a professora supervisora exerce um papel fundamental para mediar a comunicação destes tempos harmonicamente, visando superar desafios e atingir objetivos em comum.

Este aspecto ilustra um dos pressupostos fundamentais na transição da concepção de administração escolar para gestão educacional, Lück (2006: p. 55) afirma que tal transição “[...] pressupõe um entendimento diferente da realidade, dos elementos envolvidos em uma ação e das próprias pessoas em seu contexto; abrange uma série de concepções, tendo como foco a interatividade social, não consideradas pelo conceito de administração, e portanto, superando-a”.

Como a gestão educacional requer participação de todos os sujeitos que compõem a escola, as ações da professora supervisora também visam à comunicação das práticas do PIBID para as demais professoras, para que ocorra um entrelaçamento entre a proposta da escola com a

proposta do subprojeto, quando um trabalho vem a somar com o outro que está em realização.
É possível perceber esse entrelaçar de propostas nas mostras pedagógicas das escolas, nas quais também há a participação do subprojeto, momento em que a comunidade tem a possibilidade de visitar a escola e acompanhar o trabalho desenvolvido nos muitos lugares em que o processo de ensino-aprendizagem é contemplado de forma diversa e diversificada.
A relevante contribuição das professoras supervisoras, para que as ações do subprojeto se tornassem realmente significativas para toda a comunidade escolar, estão diretamente ligadas às concepções da gestão da escola e ao nível de entendimento que a escola possuía do subprojeto.
Através do conteúdo dos questionários, foi possível observar que as ações deste subprojeto muitas vezes não eram valorizadas pela direção da escola, assim como por parte do corpo docente, já que desconheciam o trabalho desenvolvido pelas bolsistas. A professora supervisora, por acompanhar o desenvolvimento das atividades, conhecia a relevância do trabalho realizado, mas fazer com que o trabalho interessasse ao restante do grupo era uma tarefa mais árdua.
Foi possível observar nas escolas participantes do subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais que os professores não conheciam efetivamente os seus objetivos, ignorando todos os preceitos que orientavam a prática do subprojeto na escola. Como já mencionado, a realidade dos professores não facilitava esse processo de conhecimento da proposta deste subprojeto, assim como o reconhecimento da validade da proposta.
A reflexão acerca do papel do professor supervisor, suas dificuldades e suas possibilidades, leva, mais uma vez, às concepções de gestão escolar para além da equipe diretiva e um reconhecimento de identidade do professor enquanto gestor do espaço escolar, ou seja, seu papel que transcende a regência de classe.
Na próxima seção do trabalho, esta questão será aprofundada, sob o viés da gestão democrática e do impacto que as funções desempenhadas pelos professores supervisores tiveram nas suas compreensões da complexidade da organização da escola.

O professor supervisor assumindo-se gestor

Durante a formação docente inicial, a questão da gestão escolar é muito abordada, na intenção de que os acadêmicos compreendam a relevância desse processo como fator fundamental para um funcionamento harmônico das escolas e dos processos que lhe são característicos, no que se trata das práticas pedagógicas e das questões administrativas, que fazem parte deste cotidiano.
Entretanto, o que se observa nas escolas, é que grande parte do corpo docente não se identifica como “gestor” daquele espaço. Os professores que atuam em sala de aula responsabilizam a equipe diretiva por tudo aquilo que dá errado na escola, alheios ao que acontece fora de seus domínios, da sua sala de aula.
Quando a proposta do subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais chega às escolas, e que um professor de sala de aula deve ser indicado para assumir a supervisão do projeto, essa condição é aceita pela vontade de participar do PIBID, pela possibilidade de qualificar o processo de ensino-aprendizagem dos alunos, assim como fornecer espaços de formação continuada a seus

professores. Entretanto, ao iniciar efetivamente as ações do subprojeto na escola, existem alguns conflitos que precisam ser resolvidos pela professora supervisora, pois atribuir algum "poder" de gestor a uma professora é incomum.

Essa negação da autonomia instituída à professora em questões relacionadas ao subprojeto é frequente, pois, geralmente, questões que não são resolvidas em sala de aula são repassadas para a função exclusivamente "competente" para solucionar tal conflito ou problema, como o coordenador pedagógico, por exemplo.

Essa falta de compreensão causava tensão entre os professores, que exigiam respostas imediatas da professora supervisora, que tampouco conseguia fazê-los entender a epistemologia adotada pelo subprojeto, ou seja, a falta de conhecimento dos pressupostos que embasavam as práticas pedagógicas desenvolvidas nos espaços de inserção do PIBID resultava em uma disparidade entre métodos e concepções da construção do conhecimento, trazendo adversidades ao processo de cada aluno.

Heloísa Lück destaca que a ação conjunta e participativa se associa a uma autonomia competente:

> A gestão educacional cultiva relações democráticas, fortalecendo princípios comuns de orientação, norteadores da construção da autonomia competente, que se garantem a partir do estabelecimento e cumprimento de normas, leis, princípios e diretrizes comuns. Estas, quando entendidas em seu sentido e espírito pleno, são vistas em seu potencial de inspiração para dar unidade e organicidade ao conjunto de ações sociais. (2006: p. 45)

O sentido de unidade trazido pela autora não se faz recorrente no contexto de muitas escolas, mais especificamente pode-se falar das escolas em que foram vivenciadas as experiências em questão neste trabalho. A escola possui muitos elementos constitutivos que a tornam singular e que devem ser levados em consideração na construção de quaisquer projetos executados em seu cotidiano, no entanto, estes se manifestam de modo isolado em ações pontuais, esporádicas e independentes, o que os tornam demasiadamente enfraquecidos e cuja finalidade termina em si mesma.

A autora também elenca princípios que orientam prática de autonomia em gestão escolar, a mobilização coletiva é um destes princípios e consiste em:

> Os processos de transformação associados à ação autônoma somente ocorrem mediante ação compartilhada e coletiva. O princípio é o de que a ação individual só é eficaz caso associada a outras ações. Boa ação é aquela que se integra a outras e não a que é isolada. Em vista disso, trabalha bem quem, através de suas ações, mobiliza o interesse, a atenção e a ação de outros para o mesmo fim. (Lück, 2006: p. 108)

Ou seja, o individualismo caracteriza a cultura escolar autoritária que não fortalece o processo educacional, fugindo de seu caráter complexo que abrange desde questões gerais da escola a questões exclusivas de turmas, alunos, famílias, etc. Nesta cultura autoritária, os papéis dos gestores ainda são pontuais e desconectados do cotidiano da sala de aula, bem como os professores não se envolvem em questões para além da sua própria sala de aula.

É possível identificar a falta de reconhecimento pelos professores de sua identidade enquanto gestores do espaço escolar, independentemente de onde desenvolvam suas ações, seja como gestor na prática pedagógica, em sala de aula, seja como gestor pedagógico e/ou administrativo, ao assumir um cargo na equipe diretiva ou outro setor da escola.

As necessidades da escola no momento em que se vive apontam cada vez mais para professores que se reconheçam como gestores, que além de reconhecerem-se, façam valer sua participação com ações de formação de parcerias, autogestão, trabalho em equipe, valorização do diálogo, assim como criação de espaços de fala e escuta, compartilhamento de responsabilidades e comprometimento com a escola como um todo, conforme os princípios orientadores da gestão democrática indicados como diretrizes da educação nacional.

Com base nisso, a professora supervisora do PIBID caracteriza-se por um elemento chave na efetivação da gestão democrática, no âmbito do subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais, tendo em vista que promove diretamente o diálogo entre a escola e uma ação que além de surgir do exterior, ainda intervém na rotina da mesma, promovendo a possibilidade de estreitar os laços entre estes dois segmentos de um mesmo contexto.

Os desafios encontrados (e superados) pelas professoras supervisoras, surgem para demonstrar o quanto tais sujeitos se sentiram parte do processo de consolidação deste subprojeto na sua escola, através de práticas de diálogo, que consideram todos que estão envolvidos na sua implementação. A proposta do subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais possibilita que essas professoras vislumbrem um novo sentido no processo de ensinar e aprender, assim como uma (re)significação ao seu conceito de escola.

Uma nova concepção de gestão começa a ser delineada pelas professoras a partir da participação como supervisoras deste subprojeto, cujo requisito é um movimento diferenciado, que incentiva ao repensar sua prática, não pela conscientização de mudanças pregado pela escola, mas pelo implícito desejo de compreender uma escola que enfim fala abertamente da educação em seus princípios legais, que tem por “finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1996).

A valorização do magistério torna-se uma realidade a partir do momento em que as professoras supervisoras usam suas vivências para subsidiar novas práticas e diferentes maneiras de encarar a realidade da escola, principalmente da escola pública, com recursos escassos, que atende crianças e jovens com realidades difíceis e que interferem pontualmente em seu processo de ensino-aprendizagem.

Cientes desse movimento que precisam despertar no ambiente escolar e apoiadas pelo subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais, as professoras participantes do subprojeto superam suas concepções a favor de qualificar o seu ambiente de trabalho, a sua relação com os alunos e com seus colegas. Nesse sentido, a articulação entre a universidade e a escola apresenta um espaço para que possibilidades de um novo trabalho se constituam.

Interlocuções universidade-escola: novas possibilidades

As professoras supervisoras do subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais são articuladoras com a escola, para que as ações pedagógicas das bolsistas de iniciação à docência consigam ser realizadas na escola e que tais práticas desenvolvidas causem transformações significativas no contexto escolar.

O PIBID, ao possibilitar a antecipação do contato entre acadêmicos e o ambiente escolar, compreendido como lugar para exercício da docência e também de exercício de cidadania, quebra com esse estigma de que os acadêmicos aproveitem a escola sem dar nenhum tipo de retorno e de que a escola não possa ter participação ativa e ser motivo de preocupação dentro da universidade.

A escola em si, é uma instituição que recebe e oportuniza áreas de atuação para muitos cursos, além da área da educação, também existem as intervenções de diversos profissionais da área da saúde, entre outros. Porém, mesmo que ofereça essas oportunidades, a escola não consegue inserir-se na universidade, com exceção daqueles professores que buscam participar de projetos de pesquisa e extensão, por interesse em sua formação continuada.

No contexto do PIBID, além de promover espaços de formação aos acadêmicos das licenciaturas no local de atuação profissional, há trocas de experiências com professores que atuam na escola e que demonstram o interesse de estabelecer essas trocas, ou seja, que compreendem este espaço cedido à universidade como uma oportunidade de fortalecer seus conhecimentos e contribuir no processo de formação de futuros colegas professores.

Essa articulação promovida pela professora supervisora traz benefícios para todos os sujeitos envolvidos, que podem ser observados em aspectos que vão do global para o local e vice-versa: as mudanças se fazem significativas, pois atingem um grande número de pessoas; atingem a prática dos professores, influenciam o processo de ensino-aprendizagem e transformam a formação inicial das bolsistas de iniciação à docência em momento de construção da profissionalidade docente. Libâneo, Oliveira e Toschi (2007:p.377) afirmam que “o despreparo profissional pode estar associado, também, a uma frágil formação inicial, de modo que se faz necessário investir nas situações de trabalho, em maior conhecimento teórico, envolvendo tanto os saberes pedagógicos como os específicos”. Tendo em vista qualificar a formação inicial dos pibidianos, a antecipação do vínculo com o universo escolar dos acadêmicos de licenciaturas promove a articulação entre teoria e prática durante todo o tempo de participação no Programa, além de promover um resgate dos saberes acadêmicos por parte das professoras participantes.

É relevante salientar, através das reflexões que surgem com os dados da pesquisa, a mudança declarada das professoras nas suas práticas pedagógicas, da compreensão dos princípios epistemológicos que regem um trabalho diferenciado, que efetivamente traz resultados à aprendizagem dos alunos que, por sua vez, incentivam a professora à renovação de metodologias e de aceitação de possibilidades no que tange à construção do conhecimento.

As novas demandas da sociedade exigem um novo paradigma de relacionamento entre a própria sociedade e a escola enquanto instituição nela inserida, de modo que se reconheça a interdependência com as influências culturais presentes no funcionamento da sociedade.

Neste movimento, os futuros profissionais da educação encontram-se no centro das mudanças

requeridas há bastante tempo. Essa reforma paradigmática que envolve a escola, assim como toda a sociedade, atribui ao novo professor funções sociais que ultrapassam a barreira da sala de aula.

Com isso, a intencionalidade deste subprojeto atende às necessidades do próprio curso de Pedagogia, quando possibilita a antecipação do vínculo com o espaço escolar, assim como a compreensão da sistemática das relações que se estabelecem dentro da escola, dos interesses que regem as atitudes dos sujeitos desses espaços. O ato de antecipar o contato do acadêmico com a escola fortalece a criação do vínculo profissional, assim como a responsabilidade de atuar nesse espaço, visando modificar, por pouco que seja as diferenças impactantes sobre aquilo que se discorre teoricamente e a realidade que se enfrenta enquanto professor.

Considerações Finais

Diante das discussões que se seguiram nesse trabalho, foi possível verificar a relevância da participação efetiva da professora supervisora, reforçando a qualidade que é intrínseca às relações que se estabelecem a partir da inserção no subprojeto da área da Pedagogia do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID).

Através da análise do material coletado com esses sujeitos, se percebe que o subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais, por sua proposta, consegue responder às demandas que aparecem no contexto escolar. Como já mencionado, a escola atual, assim como a sociedade em que esta instituição se insere e cujos preceitos também cultiva, vem atribuindo diversas funções aos profissionais que atuam nesse contexto. Infelizmente, muitos desses aspectos interferem no processo de ensino-aprendizagem que fica prejudicado pela falta de condições de atendimento às necessidades básicas dos sujeitos.

As crianças e jovens atendidos pelo subprojeto da área da Pedagogia-Anos Iniciais exemplificam essas múltiplas carências que a escola situada na periferia precisa dar conta em um tempo curto, com poucos recursos, financeiros e de pessoal, e muitas vezes realizando ações para as quais não estavam preparados.

As professoras supervisoras se mostraram cientes dessa situação, pois lhes é possível reconhecer as dificuldades que a escola pública da Educação Básica em si, enfrenta. E dos desafios singulares que os professores enfrentam em suas salas de aula, com os obstáculos colocados a suas proposições, a falta de compreensão e de apoio da própria escola a seus professores, quando lhes nega a participação nas decisões que são tomadas na escola.

Os incentivos à docência estão cada vez menores e as tentativas isoladas de mudança são rapidamente oprimidas pelo desinteresse de sair do lugar cômodo em que a maioria dos profissionais se assentou.

O PIBID, enquanto proposta de governo como política para a reversão dessa situação difícil para o profissional da educação fomenta a iniciação à docência dos alunos de licenciaturas para que vínculos sejam estabelecidos com a escola pública de educação básica, para que tais acadêmicos, ao tornarem-se profissionais, sintam-se desejosos de voltar para esse contexto e

realizar intervenções que qualifiquem todos os processos que constituem essa instituição.

Para os profissionais que já atuam na escola e que tem a possibilidade de identificar nos acadêmicos o vigor de considerar a escola como uma novidade em suas práticas, a inserção do Programa nesse ambiente, também lhe dá a chance de "arejar suas ideias", facilitando o processo de busca permanente pela formação, que se aproxima da realidade, pois também encontra-se mergulhada nela, fazendo com que a teoria, que há tempos não é revisitada pela maioria dos professores, se carregue de novos sentidos.

Da mesma maneira que imbricar toda a carga teórica da academia com a prática se torna mais significativa quando o acadêmico pode aplicar esses conhecimentos em situações reais, é relevante ao professor do magistério a possibilidade de reinventar sua prática, apoiando-a em diferentes teorias, que não estavam em evidência durante sua formação inicial.

Ao vivenciar as experiências enquanto bolsista de iniciação à docência e com elas, constituir grande parte da identidade profissional, percebe-se como é importante que a escola compreenda esse processo de formação e de conter sujeitos experientes, que desenvolvem ações transformadoras dentro da sala de aula e da escola como referenciais nesse contexto que deu início à inserção aos muitos espaços e tempos escolares.

A professora supervisora, portanto, além de formar-se e identificar-se enquanto gestora do espaço que ocupa na escola e ciente do quão relevante são suas ideias para transformar esse espaço, se mostra como peça fundamental ao subprojeto, quando também se reconhece como coformadora das bolsistas, proporcionando às mesmas vivências que não lhes são possíveis dentro do contexto acadêmico.

Referências

BRASIL. (2010). *Decreto nº 7.219*, de 24 de junho de 2010. Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID e dá outras providências. Diário Oficial da União, n. 120, seção 1, p. 4-5. https://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/DecretoPIBID_240610.pdf (Acessível em 10 de junho de 2014).

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. (2010). Portaria nº 260, de 30 de dezembro de 2010. Aprova as Normas Gerais do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID. http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid/editais-e-selecoes (Acessível em 10 de junho de 2014).

FLICK, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa.* Trad: Joice Ellias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed.

GIL, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas.

GIL, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas.

LIBÂNEO, J. C., OLIVEIRA, J. F., TOSCHI, M. S. (2007). *Educação Escolar: Políticas, estrutura e organização*. 4. ed. São Paulo: Cortez.

MINAYO. M. C. de S. (1994). Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In

DESLANDES, S. F. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.* (pp. 9-29). Petrópolis, RJ: Vozes.

A figura do encarregado de educação e a sua *(des)conformidade* com o regime das responsabilidades parentais do Código Civil

Rossana Martingo Cruz
Escola de Direito da Universidade do Minho
Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave
rmartingocruz@direito.uminho.pt

Resumo: A figura do encarregado de educação, de uso corrente nas comunidades escolares, não é de simples concatenação com o regime das responsabilidades parentais presente no nosso Código Civil. As realidades familiares são, cada vez mais, multifacetadas, o que leva a alguma incerteza na aplicabilidade das normas referentes ao encarregado de educação. Nem sempre é claro quem pode atuar investido com os poderes que a lei confere ao encarregado de educação. Ao mesmo tempo, é dúbia a autonomização que o legislador faz de uma figura que, em vários preceitos legais, surge num patamar de alternativa com os progenitores, não se percebendo qual a mais-valia na criação de uma figura singular cujo propósito é o de atuar como um elo de ligação com a escola. A possibilidade, legalmente prevista, de que a competência decorrente do encarregado de educação pode ser delegada num terceiro, causa alguma fricção jurídica com o regime previsto no Código Civil. Por outro lado, a escolha da instituição de ensino é também uma problemática com relevância prática e geradora de conflitos. Perante estas dúvidas, ousamos perscrutá-las com a convicção de que a problematização de questões é, por vezes, tão relevante quanto o advento de respostas.
A metodologia deste estudo irá consubstanciar-se numa revisão bibliográfica e, além do estudo doutrinal das temáticas em causa (responsabilidades parentais e a figura do encarregado de educação), far-se-á uma análise crítica das opções legislativas nestes dois âmbitos. Para tanto, analisaremos, designadamente, o Código Civil, bem como os seguintes diplomas no âmbito educativo: - a Lei de Bases do Sistema Educativo; o Estatuto do Aluno e Ética Escolar (Lei n.º 51/2012, de 5 de Setembro) e o Despacho n.º 5048-B/2013 dos Gabinetes do Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar e do Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário, de 12 de Abril de 2012; por se tratarem dos diplomas mais relevantes para a observação a que nos propomos.
Palavras-chave: responsabilidades parentais; encarregado de educação; questões de particular importância; atos da vida corrente; delegação de competências educativas; aluno menor

Nota introdutória[1]

A presente reflexão surge na sequência de questões práticas que nos foram sido colocadas por práticos da área da educação e ensino. Ao sermos confrontados com dúvidas e anseios decorrentes de situações reais, notamos que não é clara a perceção destes profissionais das

[1] Este texto assenta numa versão muito resumida do artigo, com o mesmo título, submetido a publicação na *Revista Temas de Direito Privado*, da Escola de Direito da Universidade do Minho. Remete-se para tal sede o leitor que pretenda uma análise mais aprofundada destas matérias.

normas referentes às responsabilidades parentais no Código Civil (não obstante de lidarem, todos os dias, com questões prementes e a elas diretamente respeitantes).

Esta não será a ocasião para uma abordagem teórico-doutrinal das responsabilidades parentais, enquanto poder dever jurídico, mas aproveitaremos o ensejo para descrever sumariamente o seu regime, seguindo de perto o seu contorno legal. Logo depois, analisaremos os diplomas legais do domínio da área educativa, percebendo quais as situações em que o legislador destaca a figura do encarregado de educação e as suas funções. Seguidamente, tentaremos perceber se existe, ou não, conformidade e coerência na atuação do legislador. Serão também problematizados casos reais que têm tido lugar nas escolas e que, salvo melhor opinião, necessitam de uma reflexão quanto ao seu enquadramento jurídico-legal.

Responsabilidades Parentais – brevíssimo enquadramento e regime

As responsabilidades parentais[2] são uma realidade jurídica complexa. A perspetiva subjacente a esta matéria é sempre a do superior interesse do menor. Assim, todas as indicações dadas pelo legislador devem ser lidas nesta ótica *filiocêntrica*. Os pais serão, *prima facie*, cuidadores dos filhos.

A Lei n.º 61/2008, de 31 de Outubro, fez importantes alterações no âmbito das responsabilidades parentais. Desde logo, aproveitou a oportunidade para cumprir com um anseio já há muito reclamado: substituir a expressão «*poder paternal*» por «*responsabilidades parentais*». A anterior nomenclatura não era já consentânea com os princípios que regiam o nosso sistema e com a natureza jurídica daquela existência, daí que já há muito se reclamava uma alteração terminológica.

Não existem dúvidas de que o filho menor é um sujeito de direitos que, para sua proteção e no seu interesse, está sob o escudo do comprometimento e responsabilidade dos seus pais (daí a desadequação do vocábulo «poder»).

O Direito estabelece as linhas de atuação que os pais têm de respeitar. E, não só existe uma imposição legal de como as responsabilidades parentais devem ser exercidas, como estas são irrenunciáveis[3].

Determina o art. 1887.º do Código Civil[4] que as responsabilidades parentais competem aos pais até à maioridade ou emancipação. Cabendo-lhes, deste modo, zelar pela saúde, segurança, sustento, educação e representação dos filhos menores não emancipados (n.º 1 do art. 1878.º do mesmo diploma legal). Na prossecução desta tarefa, devem os pais ter em linha de conta a opinião dos filhos nos assuntos familiares de relevo e reconhecer-lhes autonomia na organização da sua vida, consentânea com a sua maturidade (n.º 2 do art. 1878.º).

Por conseguinte, enquadram-se nas responsabilidades parentais diferentes poderes deveres, tais como: o de guarda; de dirigir a educação; de prover ao sustento; de representação; e de administração dos bens. Não encetaremos um estudo destas diferentes facetas por não se revelarem essenciais para o propósito deste texto. Assim, quando o legislador determina que os

---

[2] Antes designadas por «*poder paternal*» (alteração pelo art. 3.º da Lei n.º 61/2008, de 31 de Outubro).
[3] Art. 1882.º do Código Civil.
[4] As normas legais citadas - sem qualquer outra referência - reportam-se ao Código Civil.

pais têm o dever de guarda, tal significa que é com estes que os filhos devem residir, não devendo abandonar o lar parental, ou dele ser retirados, sem justificação para tal (n.º 1 do art. 1887.º). Já a competência para dirigir a educação dos filhos visa a orientação da sua instrução, da formação moral e cívica, tal como estabelece o art. 1885.º. A instrução será, deste modo, apenas uma face da educação. Competirá ainda aos progenitores conferir as ferramentas básicas à vivência na idade adulta, orientar a transmissão de valores, princípios, noções de cortesia e trato social. Esta perceção de educação, que agora apresentamos, condicionará a nossa análise do papel do encarregado de educação e sobre quem poderá recair essa tarefa.

Caberá, naturalmente, aos pais o sustento dos seus filhos, as despesas com a sua alimentação, vestuário, habitação, saúde, etc. Devem ainda os pais representar os seus filhos, suprindo a incapacidade de exercício decorrente da menoridade e administrar os bens daqueles.

No que ao exercício das responsabilidades parentais respeita é importante distinguir se os progenitores vivem numa comunhão plena de vida, isto é, se são casados ou unidos de facto; ou se estão divorciados, separados de facto ou dissolveram a união de facto por rutura. Os contornos são ligeiramente distintos consoante as situações em causa.

Comecemos pela vivência comum dos progenitores: aqui o exercício das responsabilidades parentais pertence a ambos os progenitores (n.º 1 do art. 1901.º e n.º 1 do art. 1911.º). Estes exercerão este poder dever de comum acordo e, se discordarem, quanto às questões de particular importância, qualquer um dos pais poderá recorrer ao tribunal que tentará a conciliação (n.º 2 do art. 1901.º). Se esta conciliação não for possível, o tribunal decidirá, devendo, para tal, ouvir o menor sempre que possível, exceto quando circunstâncias sérias o contraindiquem (n.º 3 do art. 1901.º). Este será um modo de exercício comum das responsabilidades parentais em plena comparticipação, uma simbiose quase perfeita em prol do filho menor. Dizemos quase perfeita porque, não obstante do legislador consagrar esta harmonia de atuações, os pais, enquanto seres humanos autónomos dotados de vontades, interesses e perspetivas próprios, nem sempre irão concordar na forma de proceder perante os seus filhos.

A vida quotidiana nem sempre se compadece com atuações conjuntas por parte dos progenitores, mesmo aqueles que vivem juntos. De modo que, se um dos pais praticar um ato que integre o exercício das responsabilidades parentais, presume-se que agiu de acordo com o outro progenitor. Existem, todavia, limites a esta presunção de anuência e são estes: as situações em que a lei exige expressamente o consentimento de ambos ou se se trate de um ato de particular importância. O terceiro também se deve recusar a intervir no ato praticado por um dos pais quando, nos termos referidos supra, não seja de presumir o acordo[5] ou quando conheça a oposição do outro progenitor – n.º 3 do art. 1901.º.

Este art. 1901.º pode levantar algumas dificuldades na sua aplicação prática, nomeadamente no que respeita às escolhas sobre a educação do menor que, na sua grande maioria, serão decisões de particular importância e, por isso, onde se exige um acordo de ambos os progenitores.

Vejamos agora como o legislador organiza o exercício das responsabilidades parentais em caso de uma vivência apartada dos progenitores.

---

[5] Ou seja, nos casos de particular de importância, tal como dispõe o n.º 2 do referido 1901.º

Se os pais já não vivem em comunhão de vida existirá um *exercício conjunto mitigado*[6] das responsabilidades parentais (art. 1906.º, n.º 2 do art. 1911.º e n.º 1 do art. 1912.º). Aqui, ambos os pais devem decidir de comum acordo no que se refere aos atos de particular importância da vida do menor; e os atos da vida corrente são decididos pelo progenitor com quem o filho vive habitualmente ou pelo progenitor com quem ele se encontra temporariamente. Antes de analisarmos o regime previsto no art. 1906.º, talvez seja melhor perceber o que serão atos de particular importância e da vida corrente.

O uso de conceitos indeterminados é comum no Direito da Família, atendendo à índole pessoal deste ramo do Direito que carece sempre de uma ponderação casuística na observação das situações.

A doutrina e a jurisprudência apontam como questões de particular importância aquelas que implicam uma maior alteração na vida do menor, tais como decisões sobre a saúde, educação e representação do menor: intervenções médico-cirúrgicas, saídas para o estrangeiro, escolha do estabelecimento de ensino, orientação profissional, autorização para o casamento de filho maior de dezasseis anos[7], representação do menor em juízo, participação em programa de televisão, entre outros[8]. É impossível contemplar todas as situações daí que tenha o legislador optado por usar um conceito abrangente o suficiente para que a doutrina e jurisprudência o possam preencher com exemplos e situações com que se vão deparando.

Por sua vez, os atos da vida corrente do menor são aqueles que concernem ao seu dia-a-dia. Que, atendendo à sua índole rotineira, o seu exercício compartido traria dificuldades decorrentes da recapitulação de determinados atos. Assim, estas questões cabem ao progenitor com quem o menor reside ou, em certos casos, com quem o menor se encontre em determinado momento. Estaremos a considerar, como ato da vida corrente, todos os atos que preenchem a sua rotina diária (ex: a que horas toma as refeições, a que horas faz os trabalhos de casa, a sua higiene diária, o seu tipo de alimentação, a ocupação casual[9] dos tempos livres, o vestuário, o calçado, o acompanhamento nos trabalhos escolares, as consultas médicas de rotina, etc)[10].Porém, quando este exercício comum das responsabilidades parentais, no que respeita às questões de particular importância, for contrário aos interesses do menor, deve o tribunal determinar que essas

---

[6] Expressão usada por PINHEIRO, DUARTE, 2011:338

[7] Nos termos do art. 1612.º do Código Civil.

[8] «*Tratam-se de questões relativas à educação, saúde, formação religiosa. Será este o entendimento a seguir para aferir a mesma expressão à luz do novo art. 1906.º*». DIAS, 2009:49-50. Concordamos, por isso, com o contributo para uma maior concretização legislativa aventada por HUGO RODRIGUES quando sugere um aditamento ao Código Civil com um preceito legal que (através de um elenco meramente exemplificativo) incorpora como atos e questões de particular importância: a segurança e a integridade física do menor, a sua saúde, educação escolar e religiosa, a sua mudança residência, etc (Rodrigues, 2010: 187-188).

[9] Não sendo a ocupação meramente casual, ou fortuita, pode configurar uma questão de particular importância.

[10] Nem toda a doutrina e jurisprudência apontam os mesmos exemplos para os atos da vida corrente e para as questões de particular importância. Existem, até, exemplos fronteira que são usados como da vida corrente para uns e como particular importância, para outros. Por exemplo, a ocupação de tempos livres ou a escolha de atividades extracurriculares. Não é pacífico se poderá apenas um decidir ou se ambos terão de estar de acordo. Sem prejuízo de uma ponderação casuística, perante o caso em concreto, não nos parece ser de excluir, ainda que no campo dos princípios, a decisão conjunta no que às atividades dos tempos livres concerne (sob pena de, *in extremis*, ser oposto a um dos progenitores a comparticipação económica numa atividade com a qual ele não concorda ou; a participação do menor numa atividade que possa implicar algum risco para a sua integridade física, sem que o outro possa ser chamado a dar a sua anuência). Claro que, havendo desacordo entre os pais, nas atividades a frequentar, o tribunal decidirá.

responsabilidades sejam exercidas só por um dos progenitores, através de uma decisão devidamente fundamentada (n.º 2 daquele art. 1906.º).

Por sua vez, os atos da vida corrente, que atendendo à sua reiteração e banalidade não necessitam de uma atuação conjunta por parte dos progenitores, serão decididos pelo progenitor com quem o menor reside habitualmente ou ao progenitor com quem o menor se encontra temporariamente. No entanto, este último não deverá contrariar as orientações educativas mais relevantes definidas pelo progenitor com quem o menor vive habitualmente (n.º 3 do art. 1906.º). Desta forma, ambos os progenitores têm um papel interventivo no dia-a-dia do filho, podendo tomar decisões relativas ao quotidiano.

O n.º 4 daquele 1906.º vem permitir que o progenitor a quem cabe, em cada momento, o exercício das responsabilidades parentais relativo aos atos da vida corrente, possa exercê-las, por si, ou delegar o seu exercício. Repare-se que esta delegação apenas diz respeito aos atos da vida corrente do menor e não às questões de particular importância[11].

Se algum dos progenitores não exercer as responsabilidades parentais, no todo ou apenas em parte, terá ainda assim o direito de informação sobre a vida do seu filho (n.º 6 do art. 1906.º).

Parece clara a preocupação do legislador em assegurar que a dissociação conjugal entre os pais não terá de significar, necessariamente, uma bipartição na vida parental.

O encarregado de educação – seu contorno legal

O desenho jurídico do encarregado de educação não é tão conhecido como a figura do encarregado de educação, em si mesmo. Atrevemo-nos a dizer que qualquer cidadão saberá, em termos latos, o que é o encarregado de educação, dado o habitualismo inerente a esta figura. Sabemos que lhe é atribuído um papel de ponte, um elo de ligação entre a escola e o aluno. O encarregado de educação move-se numa realidade jurídica que merece atenção e cuidado. Neste ponto, iremos analisar alguns dos diplomas que referem e caracterizam o encarregado de educação.

A educação é uma premissa essencial que o nosso Estado acautela, desde logo, na Constituição. A nossa lei fundamental prevê a liberdade de aprender e ensinar e o direito à educação (art.s 43.º e 73.º e seguintes da Constituição da República Portuguesa), sendo tal também destacado na Lei de Bases do Sistema Educativo (art. 2.º da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro[12]). A escola tem uma função formadora essencial que deve ser privilegiada. Para tanto, é importante fomentar um contacto cooperante entre os todos os educadores (quer os que atuam no contexto escolar, quer os que agem no seio familiar). É no interesse desta colaboração ativa que o encarregado de educação tem o seu traçado legal.

Para a análise da figura do encarregado de educação usaremos o Estatuto do Aluno e Ética Escolar (Lei n.º 51/2012, de 5 de Setembro[13]) e o Despacho n.º 5048-B/2013 dos Gabinetes do Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar e do Secretário de Estado do Ensino

[11] Poderá o progenitor com quem o filho reside, ou com quem ele se encontra temporariamente, delegar as questões relativas aos atos da vida corrente num novo cônjuge ou companheiro, por exemplo. Assim, estes poderes podem ser delegados sem autorização do outro progenitor.

[12] Com as alterações das Leis n.ºs 115/97, de 19 de Setembro, 49/2005, de 30 de Agosto e 85/2009, de 27 de Agosto.

[13] Com a retificação n.º 46/2012, de 17 de Setembro.

Básico e Secundário, de 12 de Abril de 2012, por se tratarem dos diplomas mais relevantes para a observação a que nos propomos. Este último diploma estabelece os procedimentos para a concretização da matrícula e respetiva renovação e as normas a observar na distribuição dos alunos, constituição de turmas, períodos de funcionamento dos estabelecimentos de ensino, etc (n.º 1 do art. 1.º do Despacho n.º 5048-B/2013). Este despacho é aplicável aos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede pública, bem como a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo com contratos de associação e outras instituições de educação ou formação reconhecidas (n.º 2 do art. 1.º daquele despacho). E é, por isso, com alguma propriedade que ousamos dizer que a vasta maioria das crianças e jovens em idade escolar estará abrangida pelas disposições presentes neste despacho. Como tal, o mesmo tem o cuidado de, no seu art. 2.º, definir alguns conceitos.

O primeiro conceito a ser esclarecido, no art. 2.º do Despacho n.º 5048-B/2013, é o de «encarregado de educação» (alínea a)). Logo do ponto de vista formal, percebemos a complexidade desta alínea.

Destarte, nos termos do despacho referido supra, será encarregado de educação quem residir com menores ou tenha menores confiados a si pelo exercício das responsabilidades parentais; de decisão judicial; por inerência de funções em instituição de acolhimento de menores; por autoridade de facto ou delegação de competências; pelo progenitor residente em caso de divórcio ou separação (não havendo acordo dos progenitores); em caso de residência alternada, qualquer um dos progenitores, sendo o tribunal a decidir em caso de desacordo entre estes; e, ainda, o progenitor que por acordo expresso ou presumido seja indicado para exercer essas funções (subalíneas i. a vii. da alínea a)).

Apesar das redundâncias e incongruências presentes nesta alínea, compreende-se que o legislador pretenda atribuir estas funções àqueles que se encontrem mais próximos do menor, para que possam acompanhar de perto a evolução formativa do educando.

Uma vez já conferida a definição de encarregado de educação, atentaremos para os papéis que lhe são atribuídos pelo legislador. Ainda no Despacho n.º 5048-B/2013, é conferido ao encarregado de educação a responsabilidade pela matrícula do educando quando o aluno seja menor (n.º 2 do art. 4.º). Também na renovação de matrícula na educação pré-escolar, o estabelecimento de educação e de ensino deve obter do encarregado de educação uma declaração em como este se responsabiliza pela frequência e assiduidade do seu educando (n.º 3 do art. 8.º).

A residência do encarregado de educação ou o seu domicílio profissional assumem relevância, pois são critérios de desempate considerados para a prioridade na matrícula ou renovação de matrícula (n.º 2 do art. 9.º, art. 10.º e n.º 2 do art. 11.º do referido diploma legal). Tal advém, uma vez mais, da proximidade que se deseja entre o educando, o encarregado de educação e a escola. Encontrando-se o encarregado de educação a residir ou trabalhar perto da escola, terá maior facilidade em deslocar-se à mesma, quer em caso de eventual necessidade, quer para tarefas rotineiras de acompanhamento do seu educando.

Também o Estatuto do Aluno e Ética Escolar (Lei n.º 51/2012, de 5 de Setembro[14]) faz diversas referências à figura do encarregado de educação. Designadamente: o aluno tem o direito a escolher e usufruir do projeto educativo mais adequado a si, cabendo essa escolha aos pais ou encarregados de educação quando o aluno for menor: o processo individual do aluno pode ser consultado pelos pais ou encarregado de educação do aluno menor e ser-lhes-á entregue no termo da escolaridade obrigatória, caso o aluno ainda seja menor; as fichas de registo de avaliação do aluno são entregues aos pais ou encarregado de educação, pelo professor ou diretor de turma (consoante se trate do 1.º ciclo ou do ensino básico e secundário); os pais ou encarregados de educação são responsáveis pelo cumprimento dos deveres de frequência, assiduidade e pontualidade dos seus filhos ou educandos; a justificação de faltas deve ser apresentada pelos pais ou encarregados de educação; as faltas injustificadas dos alunos menores são comunicadas aos pais ou encarregados de educação; sendo ultrapassado o limite máximo de faltas injustificadas, pode existir responsabilização dos pais ou encarregados de educação; etc.

Estas são algumas das disposições legais com incumbências e responsabilidades em que o legislador se refere «*aos pais ou encarregados de educação*». O uso da conjunção disjuntiva «*ou*» parece colocar os pais e encarregados de educação num patamar paralelo, sendo indiferente quem atua. Nem em todo o diploma é empregue o uso desta expressão alternativa. Por exemplo, no n.º 5 do art. 32.º («Suspensão preventiva do aluno»), é estabelecido que em caso de suspensão preventiva aplicada, os pais **e** os encarregados de educação são imediatamente informados (ou seja, aqui opta-se pelo uso da conjunção copulativa «e»). Tal até poderia fazer sentido, o legislador pretende acautelar que a informação sobre uma sanção desta natureza seja devidamente comunicada a todos os intervenientes formativos e educativos do menor, quando estes papéis não se reúnam na(s) mesma(s) pessoa(s). Todavia, a decisão final do procedimento disciplinar já deve ser notificada «*aos pais **ou** respectivo encarregado de educação*»[15] (n.ºs 6 e 7 do art. 33.º daquele diploma legal), bem como a articulação da execução das medidas corretivas e disciplinares sancionatórias ser feita «com os pais **ou** encarregados de educação» (n.º 1 do art. 34.º daquela Lei n.º 51/2012, de 5 de Setembro). As situações em causa são de natureza análoga. Assim, esta discrepância no uso da expressão «e» e «ou», parece mais uma incoerência do que propriamente uma atuação ponderada e intencional por parte do nosso legislador.

Por outro lado, parece existir nestas normas uma indiferença entre a figura dos pais e do encarregado de educação, sendo estes tratados como intervenientes indistintos e idênticos. Se assim é, qualquer um destes (pais e encarregado de educação, quando tal papel não recaia sobre um dos progenitores) pode agir neste contexto, não havendo fundamento legal para atribuir relevância autónoma à figura do encarregado de educação.

É esse simplismo[16] de perspetiva - sem problematizar as consequências de uma atuação desagregada entre estes intervenientes – que torna o entorno legal do encarregado de educação passível de crítica.

---

[14] Com a retificação n.º 46/2012, de 17 de Setembro.
[15] Quando o aluno é menor.
[16] Ao invés da simplicidade que seria desejável.

A figura do encarregado de educação e o regime previsto no Código Civil – *dificuldades e desarmonias*

Uma vez exposto o regime legal das responsabilidades parentais e depois de analisada a figura do encarregado de educação (nos diplomas de mais uso entre os práticos), já estaremos em posição de refletir sobre o objeto que motiva este singelo texto. Ou seja, se existe, ou não, alguma conformidade entre o que está previsto no Código Civil e o que está regulado nos preceitos legais educacionais. Pretende-se cruzar estes dois mundos e, através de uma visão integrada, tentar interpretar melhor as questões reais que assolam os tribunais e as escolas.

As responsabilidades parentais são uma figura jurídica *guarda-chuva* que alicerça, *inter alia*, a educação do menor. A realidade educacional e formativa de um aluno menor tem de se compaginar com as responsabilidades parentais. Portanto, são os diplomas que desenham os contornos legais do encarregado de educação que se devem conformar com as responsabilidades parentais previstas no Código Civil e não o contrário.

Já se percebeu que é importante, neste contexto, qualificar quais são as questões de particular importância (que exigem um consenso entre os progenitores) e os atos da vida corrente que caberão ao progenitor com quem o menor reside. Somos da opinião que as questões relativas à educação do menor configuram, em regra, questões de particular importância. Assim, só excecionalmente é que um progenitor poderá decidir estas matérias sozinho. Não ignoramos as dificuldades práticas que daí possam surgir, principalmente nas situações em que existe um fosso conflitual entre as partes. Estas situações (infelizmente, mais frequentes do que raras) não podem ser o mote para tornar uma vertente essencial da vida do menor numa questão monoparental.

Será razoável (e prático) exigir que ambos os pais assinem a ficha de avaliação do filho ou a autorização para a visita de estudo? Compreendemos a complicação inerente a tal realidade. Mas se se tratar de mais uma avaliação negativa que pode levar a uma retenção de ano[17] ou, uma visita de estudo com algum risco para a integridade física do menor (por exemplo, atendendo a uma condição de saúde específica e debilitante que ele possa ter), tal já merecerá uma ponderação diferente e consubstanciará uma questão de particular importância[18]. Teremos, deste modo, de encontrar um *meio-termo* que permita um normal e eficiente funcionamento das instituições de ensino e, concomitantemente, um acompanhamento efetivo por parte de ambos os progenitores. Tal situação é mais premente quando os pais não vivem em comunhão de vida, mas não só. Quando os pais vivem em comunhão de vida (porque casados ou unidos de facto), existe uma presunção de acordo apenas no que concerne às questões da vida corrente. Tal presunção já não se estende às situações de particular importância (art.s 1901.º e 1902.º).

---

[17] O próprio legislador parece, quanto à avaliação, perceber a necessidade de extravasar a unidimensionalidade da figura do encarregado de educação. Pois, o n.º 5 do art. 12.º do Estatuto do Aluno e da Ética Escolar (Lei n.º 51/2012, de 5 de Setembro), dispõe que, a pedido do interessado, as fichas de registo de avaliação podem ainda ser entregues ao progenitor que não resida com o menor. Se tal se tratasse de uma mera questão da vida corrente não haveria necessidade de acautelar esta circunstância. Porém, o n.º 4 refere que essas fichas são entregues aos pais ou encarregados de educação. Sendo progenitor já teria, pelo n.º 4, acesso a essa ficha, sendo irrelevante se reside ou não com o filho.

[18] Sobre a dicotomia de atos de particular importância *vs.* da vida corrente nestas questões educativas, consultar Rodrigues, 2011:157.

Quando os progenitores vivem separados, ambos decidem conjuntamente sobre as questões de particular importância e os atos da vida corrente são decididos pelo progenitor com quem o menor se encontra. Quando o menor não se encontre com o progenitor residente, as orientações educativas mais relevantes deste, devem ser respeitadas pelo outro (n.º3 do art. 1906.º).

É à luz deste regime de exercício das responsabilidades parentais que devemos interpretar as disposições legais referentes à figura do encarregado de educação. Existem várias situações que merecem alguma reflexão neste contexto. Por exemplo, se poderá só um progenitor ser o encarregado de educação. E, se é só um for o encarregado de educação, como pode o outro obter informações sobre o desenvolvimento educativo do seu filho? Poderá o professor ou o diretor de turma recusar informações ao progenitor que não é o encarregado de educação? A quem caberá a escolha da instituição de ensino? A quem caberá a matrícula ou inscrição na instituição de ensino? Poderá o encarregado de educação ser um terceiro e de que forma? Estas são apenas algumas das questões que se colocam frequentemente e para as quais não existe uma resposta inequívoca por parte do legislador.

Um ponto deveras importante é o de saber quem deverá ser o encarregado de educação do aluno menor. Nos termos do Despacho n.º 5048-B/2013,[19] entende-se por encarregado de educação quem tiver menores a residir consigo ou a si confiados por exercício das responsabilidades parentais (subalínea i) da al. a) do art. 2.º). Ora aqui, desde logo, parece que estamos perante uma cláusula geral. Quem exercer as responsabilidades parentais poderá ser encarregado de educação do menor sobre o qual é responsável. Já na subalínea seguinte se refere que pode ser encarregado de educação quem tiver menores a residir consigo ou ao seu cuidado por decisão judicial (subalínea ii. da al. a) do mesmo preceito). Assim, parece o legislador querer consagrar uma solução distinta da anterior. Já não se trata de ter as responsabilidades parentais do menor que consigo reside ou que tem ao seu cuidado (como na subalínea i.), mas sim ter o menor a residir consigo ou a si confiado por decisão judicial. Esta disposição já nos parece suscetível de alguma crítica, uma vez que dificilmente um progenitor (ou um terceiro) que tenha um menor consigo residente ou confiado aos seus cuidados, por decisão judicial, não exercerá as responsabilidades parentais, *lato sensu*, sobre aquele menor.

Será também encarregado de educação quem tiver menores ao seu cuidado pelo exercício de funções em instituições que tenham menores à sua responsabilidade (subalínea iii.). Há aqui uma inerência das funções de tutela associadas a estas pessoas, estando em sintonia com o previsto no art. 1962.º do Código Civil.

Preceitua o legislador, neste mesmo despacho, na subalínea iv. que se entende por encarregado de educação quem tiver menores a residir consigo ou confiados a seu cuidado «*Por mera autoridade de facto ou por delegação, devidamente comprovada, por parte de qualquer das entidades referidas nas subalíneas anteriores*». Comecemos pela delegação «*devidamente comprovada*». Isto é, podem ser delegadas as competências de encarregado de educação por quem se encontra nas subalíneas anteriores, ou seja, por quem exerça as responsabilidades parentais, por quem tenha menores ao seu cuidado por decisão judicial e por quem exerça

[19] Alínea a) do art. 2.º daquele despacho, já exposto no ponto iii).

funções na direção de instituições com menores a cargo. Ademais, existem até formulários oficiais para o efeito (com a chancela do Ministério da Educação). Estes formulários não exigem qualquer fundamentação para esta delegação, somente a identificação e assinatura dos progenitores que «cedem» a sua posição a um terceiro que terá de aceitar e assinar. Esta declaração causa estranheza, despoleta dúvidas e provoca alguma estupefação.

Primeiro, ambos progenitores delegam a função de encarregado de educação e assinam o formulário em causa, ou seja, não basta que seja o progenitor que até então exerceu as funções de encarregado de educação a ceder as suas competências, ambos têm de concordar. Não é totalmente descabido de sentido, pois, se estamos a permitir que um qualquer terceiro possa atuar numa esfera essencial da vida do menor, esta delegação consubstanciará, no domínio teórico, uma questão de particular importância sobre a qual ambos os progenitores terão de decidir. Todavia, não nos parece aceitável que se possa, sem mais e sem qualquer fundamento, transferir as responsabilidades decorrentes da figura do encarregado de educação para um qualquer terceiro.

Repare-se que esta delegação pode assentar numa mera questão de conveniência dos progenitores e tal não se coadunará, em sentido amplo, com o regime das responsabilidades parentais previsto no Código. Não se ignora que as situações da vida corrente podem ser delegadas num terceiro (n.º 4 do art. 1906.º do Código Civil). Mas delegar, *tout court*, a função de encarregado de educação parece exceder esse âmbito. Não se pode retorquir dizendo que é uma delegação prevista no Código Civil, por se tratar de um ato da vida corrente. Tal argumento não colhe, pois a responsabilidade disciplinar do menor e a eventual aplicação de medidas corretivas e disciplinares sancionatórias não pode ser considerado um ato de normalidade na vida de um menor.

Aliás, se até o progenitor não residente[20] não pode contrariar as orientações educativas mais relevantes do progenitor residente[21], para salvaguarda da estabilidade menor; como pode um terceiro assumir, por delegação de competências, toda a responsabilidade educativa do menor? A figura do encarregado de educação não é (ou não deve ser) um mero figurante burocrático que assina avisos de pequeno interesse, como por vezes se parece querer reduzir. O encarregado de educação é o interveniente de primeira linha na formação do menor que estabelece o contacto com o estabelecimento de ensino. Se o legislador não permite que um terceiro, sem mais, exerça as responsabilidades parentais de um menor, como pode permitir que tal suceda com o encarregado de educação? Se é o mesmo legislador que estabelece a responsabilização do encarregado de educação, em situações comportamentais graves do educando, como pode tal compatibilizar-se com uma cedência de poderes a um terceiro?

Atenção ainda que, nos termos dos preceitos descritos supra, esta delegação de competências pode ser devidamente comprovada (usando o tal formulário unicamente identificativo dos progenitores «cedentes» e do encarregado de educação «cessionário») ou «*por mera autoridade de facto*». Assim, é ainda permitida que se assuma a responsabilidade de encarregado de

[20] Responsável pelas decisões da vida corrente quando se encontra com o menor.
[21] No que respeita aos atos da vida corrente.

educação por «autoridade de facto». Não se percebe como tal, na prática, pode funcionar. Bastará que um terceiro se assuma, perante a comunidade escolar, como encarregado de educação e que não haja oposição de nenhum progenitor? No entanto, relembre-se que esta subalínea iv. tem de ser lida e interpretada em conjunto com os termos do texto da alínea a) do Despacho n.º 5048-B/2013[22] que lhe dá o mote. Dispõe o preceito que se entende por «*a) encarregado de educação quem tiver menores a residir consigo ou confiados aos seus cuidados: (…) iv. por mera autoridade de facto ou por delegação, devidamente comprovada (…)*». Ora, em princípio, ninguém terá menor confiado ao seu cuidado ou a residir consigo por *mera autoridade de facto*.

Para encerrar esta reflexão sobre a possibilidade de um qualquer terceiro ser encarregado de educação, diremos que tal só será admissível quando o exercício das próprias responsabilidades seja exercido por um terceiro, nos termos do art. 1907.º do Código Civil. Fora destes casos (aqui sim, devidamente comprovados), tal não será possível. Ademais, por este regime, um menor pode ter sucessivos encarregados de educação por consecutivas «delegações» de competência. Tal desrespeita o seu superior interesse na estabilidade formativa.

Não raras vezes, este critério de delegação de competências é usado com motivações fraudulentas. Uma vez que um dos critérios de prioridade na matrícula, ou renovação de matrícula, é a área de residência e/ou profissional do encarregado de educação, é feita esta delegação de competências para um terceiro, que resida e/ou trabalhe na área da escola da preferência dos progenitores, para aí encontrarem um lugar para o seu filho. E, mais tarde, avocam a si as competências, pedindo a cessação da delegação. Este *modus operandi*, desrespeitando os princípios norteadores nesta matéria, é uma consequência de uma redação legislativa infeliz.[23]. Aliás, levado ao extremo, poder-se-á até entender que esta delegação é uma forma de renúncia das responsabilidades parentais (ainda que só numa das suas vertentes), o que não é permitido, nos termos do art. 1882.º.

A alínea a) do art. 2.º do Despacho n.º 5048-B/2013 tem outras subalíneas que também merecem atenção. Nos termos da subalínea vii., considera-se encarregado de educação o «*pai ou a mãe que, por acordo expresso ou presumido entre ambos, é indicado para exercer essas funções, presumindo-se ainda, até qualquer indicação em contrário, que qualquer ato que pratica relativamente ao percurso escolar do filho é realizado por decisão conjunta do outro progenitor»*. Existe aqui uma presunção de acordo entre os progenitores, presunção essa relativa pois cederá perante qualquer indicação que possa levar a crer que não existe essa concordância. Este regime é um pouco distinto do Código Civil, quando nos referimos às questões de particular importância, uma vez que nestas não há presunção de acordo, nem quando os progenitores estão casados, tal como já analisamos (art. 1902.º).

---

[22] O mesmo vale para a Lei n.º 51/2012, de 5 de Setembro, em que a alínea d) tem de ser lida na sequência do que está previsto no n.º 4 do art. 43.º.

[23] Os formulários de delegação de competências que por aí pululam não respeitam o Código Civil, devendo ser desatendidos. As normas respeitantes às responsabilidades parentais são normas imperativas, não podem ser afastadas Estes documentos desrespeitam, a nosso ver, normas imperativas sendo, assim, nulos – art. 294.º do Código Civil. «*As responsabilidades parentais são indisponíveis, como resulta do art. 1699.º, n.º1, al. b), e da conexão necessária que a lei estabelece entre essas responsabilidades o interesse do filho (cf. Art. 1878.º, n.º 1). O pai não pode dispor das responsabilidades parentais porque o interesse principal subjacente à outorga legal de tais responsabilidades não lhe pertence. (…) As responsabilidades parentais são intransmissíveis.*» (Pinheiro, 2011:313-314).

A questão assume contornos mais complexos quando os progenitores não assumem a postura dialogante que deveriam. Na prática judiciária, são comuns os casos em que um dos progenitores (o que não é encarregado de educação) se queixa de não ter conhecimento nem acesso à vida escolar do filho porque o outro progenitor se nega a facultar essas informações e a escola também se escusa, invocando que só é obrigada a informar o encarregado de educação[24]. Mesmo que, por questões de eficiência, só um progenitor assuma formalmente o papel de encarregado de educação, sendo as responsabilidades parentais exercidas em conjunto[25], não pode a escola recusar informar o progenitor não encarregado, não o receber em reuniões com o professor titular ou diretor de turma, ou negar o acesso a documentos de registo de avaliação. Compreende-se a apreensão que tal possa causar, uma vez que, no limite, se possa duplicar a comunicação e tal acarretar oneração para a comunidade escolar. Todavia, e mais uma vez, os critérios de conveniência não podem pautar estas situações.

Outra questão polémica é a que se refere à inscrição no estabelecimento de ensino. Se entendermos que esta problemática se trata de uma questão de particular importância, ambos os pais têm de estar de acordo quanto à mesma. Se, por outro lado, considerarmos que não assume essa configuração e que é uma escolha da vida corrente do menor, apenas um dos progenitores terá de tomar essa decisão. Alguns autores diferenciam sobre se esta inscrição se refere a um estabelecimento de ensino público ou privado, atendendo à natureza deste último que implica um maior encargo económico para os progenitores e que, por isso, devem os mesmos acordar naquela inscrição[26].

Não nos parece que a tónica distintiva deva ser o carácter público ou privado da escola. Entendemos que a inscrição no estabelecimento de ensino deverá ser sempre encarada como uma questão de particular importância, a que se exige o acordo entre os progenitores[27][28].

Agora importa articular esta conceção com a prática nas escolas. Como proceder quando apenas um dos progenitores se dirige à escola para inscrever ou matricular o seu filho?

Aqui será indiferente se estamos perante pais em comunhão de vida ou em dissociação familiar.

Nestes termos, entendendo-se, como defendemos, que a inscrição na escola é um ato de particular importância (e, por isso, em que não há presunção de acordo), deve ser exigida a concordância expressa e inequívoca de ambos os progenitores. Este acordo pode ser prestado

---

[24] O que não é propriamente verdade, uma vez que, a maioria dos preceitos, como vimos, se refere aos pais ou encarregados de educação.

[25] E mesmo que não sejam exercidas em conjunto. Veja-se a este propósito o n.º 6 do art. 1906.º: «*Ao progenitor que não exerça, no todo ou em parte, as responsabilidades parentais assiste o direito de ser informado sobre o modo do seu exercício, designadamente sobre a educação e as condições de vida do filho*.»

[26] «*Definir se o menor deve ou não fazer os seus estudos num estabelecimento de ensino público ou particular, dada a relevância que tal decisão tem para a sua vida, constitui, em nosso entender, questão de particular importância. (…) Nas situações em que os progenitores custeiam, em igual proporção, o montante referente ao pagamento do estabelecimento de ensino, mostra-se essencial definir que a escolha de tal estabelecimento deve ser feita por ambos, sob pena de, à semelhança do atrás expendido quanto às despesas de saúde, o progenitor que não tem a guarda do menor, se ver confrontado com a situação de não ter capacidade económica para custear o estabelecimento de ensino escolhido pelo progenitor com quem o menor reside*.» (Melo, 2010:146). Para uma visão ampla desta temática consultar RODRIGUES, 2011: 153.

[27] Não distinguindo também entre estabelecimento público ou privado, mas entendendo que se trata de um ato da vida corrente: Sottomayor, 2011:277.

[28] Concordamos, portanto, com Rodrigues, 2011: 156.

pela presença física de ambos ou, na falta disso, de uma declaração assinada por aquele que não esteja presente[29][30]. O consentimento não reveste forma especial[31], vigorando aqui o princípio da liberdade de forma (art. 219.º)[32].

Reflexão final

Durante algum tempo, fomos percebendo certas dificuldades pelos práticos da vida escolar com questões que se impunham no dia-a-dia, muitas delas decorrentes de situações de dissociação familiar (divórcio, por exemplo) e consequente conflito parental. Perante estas conjunturas, cada vez mais comuns, a atuação não é uniforme, o que acarreta alguma ambiguidade e dubiedade para pais, alunos, professores e diretores.

Percebemos, ao longo deste estudo, que há alguma desagregação entre as normas que regem os nossos tribunais (no âmbito das responsabilidades parentais) e aquelas que operam no meio escolar. Através da nossa apreciação crítica, esperamos dar um singelo contributo para uma visão integrada.

Referências

Dias, C. A. (2009). *Uma análise do novo regime jurídico do divórcio (Lei n.º 61/2008, de 31 de Outubro)*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina.

Melo, H. G., *et. al*.(2010). *Poder paternal e responsabilidades parentais*. 2.ª ed. Lisboa: Quid Juris.

Pinheiro, J. D. (2011). *O Direito da Família Contemporâneo*. 3ª edição. Lisboa: AAFDL.

Rodrigues, H. M. L. (2011). *Questões de Particular Importância no Exercício das Responsabilidades Parentais*. Centro de Direito da Família, n.º 22, Coimbra: Coimbra Editora

Sottomayor, M. C. (2011). *Regulação do exercício das responsabilidades parentais nos casos de divórcio*. 5.ª edição. Revista aumentada e actualizada. Coimbra: Almedina.

[29] Por exemplo, parece-nos que bastará que aquele que não possa comparecer deixe o boletim de matrícula, ou de renovação de matrícula, assinado.

[30] Curiosamente, as minutas de delegações de competências (que já abordamos criticamente neste texto), têm espaço designado para a identificação e assinatura de ambos os progenitores. Não se percebendo porque estes formulários oficiais (que, a nosso ver, devem ser desatendidos, dada a sua dúbia legalidade) exigem a assinatura de ambos os progenitores e a inscrição ou matricula já possa ser levada a cabo só por um.

[31] Confrontar quanto à exigência de forma RODRIGUES, 2011:89.

[32] Porém, não podendo estar presente o outro progenitor pode ser escrito. Talvez não baste o consentimento tácito quando só um atua, pois tal poderá coincidir com a presunção de acordo que, como já vimos, não é permitida.

Repensar as Plataformas de gestão em função dos padrões de qualidade das escolas

Rui António Ribeiro Lourenço
Instituto Superior de Ciências Educativas
rui.rlourenco@gmail.com

Paula Maria Sequeira Farinho
Instituto Superior de Ciências Educativas
paula.farinho@gmail.com

Maria João Delgado
Instituto Superior de Ciências Educativas
mjd.arq@gmail.com

Eva Maria Lacerda Correa
Instituto Superior de Ciências Educativas
evcorrea@gmail.com

Resumo - O atual panorama educativo português do Ensino Básico pauta-se pela competitividade entre as escolas, no que respeita ao desempenho e resultados escolares, com consequências na capacidade de conquista e retenção dos seus alunos. A análise e a avaliação das escolas tornou-se um imperativo dos modelos de gestão escolar, para o qual muito tem contribuído a publicação dos rankings e a avaliação externa por parte da IGEC. No entanto, constatamos que há alguma falta de consenso relativamente aos dados que estas disponibilizam, bem como ao acesso e divulgação dos mesmos.

Este estudo, ao propor-se abordar esta problemática, definiu a seguinte questão de partida: Os atuais programas de gestão da informação permitem às escolas a obtenção e a disseminação dos indicadores que estas necessitam?

Na sequência desta questão, estabelecemos os seguintes objetivos:

Compreender quais as estratégias que os Órgãos de Gestão do Agrupamento de Escolas e das Escolas não agrupadas utilizam para identificar o grau de satisfação dos intervenientes da comunidade educativa; Perceber se os indicadores disponibilizados nas plataformas de gestão respondem adequadamente às necessidades da organização e gestão pedagógica e administrativa destas escolas; Identificar as diferentes aplicações que estas instituições dão às informações disponibilizadas na MISI.

A metodologia utilizada, de natureza descritiva, com recurso ao inquérito por questionário realizado aos Órgãos de Gestão destas instituições, permitiu obter dados a partir dos quais foi possível compreender quais os indicadores e as ferramentas *online* consideradas mais significativas por estes diretores para o sucesso do processo da Gestão das Escolas.

Palavras-chave: Indicadores de gestão; Modelos de gestão, Plataformas de gestão; TIC.

Introdução

A actual dimensão política da educação, considerando o imperativo ético de proporcionar a todos os alunos uma educação de equidade e de qualidade, tem vindo a pôr em evidência os conceitos de liderança, democracia e humanismo.

Estes princípios estão associados à realização de estratégias que visam a avaliação externa das escolas, enquanto processo de incentivo para tornar estas instituições "escolas eficazes" (Barroso,1996, p.169), reforçando a autonomia das mesmas na alocação e distribuição de recursos, no aumento da participação local na gestão das escolas e desenvolvendo dispositivos de avaliação externa. Esta avaliação pressupõe o acompanhamento, controle e discussão conjunta das tarefas, processos e funções, com o intuito de criar um compromisso da comunidade educativa para com a educação que se deseja concretizar (Bolívar,1999, p.21).

A natureza da avaliação das instituições escolares assenta na componente de auto-avaliação ou avaliação interna e na avaliação externa. De acordo com Dias:

> a maioria dos países da OCDE começou a interessar-se pela avaliação interna dos estabelecimentos escolares a partir da década de 70 do século passado. Nasceu da consciencialização da necessidade de analisar a escola por dentro, estando associada a uma certa descrença no poder das inspecções, na medida em que se constatou que se orientavam para uma única finalidade – a de controlo – e que a sua periocidade não implicava um aumento da qualidade das instituições avaliadas (2005, p.31).

A avaliação interna é fundamental para a melhoria da escola e faculta elementos informativos para as avaliações externas. Desta forma, a Lei nº 31/2002, de 20 de dezembro, no seu artigo 6º, assegura que a autoavaliação é obrigatória, enquanto elemento integrante do quadro de avaliação do sistema educativo. Por outro lado, compreende dimensões associadas aos resultados, à prestação do serviço educativo, à organização e gestão escolar, à liderança e à capacidade de auto-regulação e melhoria da escola (Lei nº 31/2002).

Assim, as escolas devem centrar o processo de avaliação nas práticas que influenciam o desenvolvimento e a melhoria da organização, no desempenho profissional dos docentes e no crescimento da organização, conforme refere Bolívar (2012, p. 13).

Existe uma relação inequívoca entre os indicadores de gestão – medidas utilizadas para determinar o sucesso de um projeto, processo ou organização – e a avaliação interna, de forma a medir e a verificar um conjunto de parâmetros necessários à avaliação interna.

Os indicadores de gestão são ferramentas que permitem a obtenção de informações sobre uma dada realidade, tendo como caraterística principal a seleção e sintetização dos dados analisados. São elementos essenciais para o conhecimento da realidade de cada escola, permitindo a comparação e o agrupamento das mesmas em *clusters*, tal como propõe a Inspeção Geral da Educação e Ciência (IGEC). Ter acesso rápido e em tempo útil aos indicadores de gestão que podem influenciar todas as decisões na escola torna-se um elemento essencial para a gestão da escola.

Em 2007, no âmbito de um Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), que visava dar continuidade à modernização administrativa e à melhoria da qualidade dos serviços públicos, foi publicado o Decreto-Lei nº 88/2007, de 29 de Março, que aprova a orgânica do Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação, com o objectivo de "criar, manter e garantir o bom funcionamento do sistema integrado de informação do ME". Esta estrutura de coordenação, conceção, desenvolvimento e avaliação, pretendia garantir o apoio à governação e administração, assegurando funcionamento coerente e a atualização do sistema de informação (MISI).

No âmbito do desenvolvimento do Plano Tecnológico da Educação (PTE), a Consultora A. T. Kearney apresentou em 2007 um estudo – PEAGE – sobre a Implementação da Plataforma Eletrónica de Apoio à Gestão Escolar da Rede Pública de Escolas do Ensino Básico e Secundário (Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, 2011). Com este estudo, tendo em consideração que o pleno desenvolvimento da Sociedade de Informação e do Conhecimento era um elemento crítico para o desenvolvimento económico, assumindo uma importância prioritária na modernização da Educação, o domínio da gestão administrativa escolar foi identificado como uma área que apresentava fortes oportunidades de melhoria.

Embora a grande maioria das escolas (80%) estivesse dotada de equipamentos e meios informáticos afetos aos Órgãos de Gestão e Administração das escolas, este estudo identificou algumas fragilidades, constatando que o potencial oferecido pelas tecnologias de informação não estava a ser maximizado nos processos de gestão das escolas. Estes problemas estavam sobretudo associados à falta de fluidez na comunicação interpares, à falta de segurança e privacidade das redes e bases de dados, e também à desatualização na procura de recursos técnicos e financeiros. As aplicações informáticas estavam subaproveitadas, pois apenas 30% das escolas recorria à Intranet para a gestão administrativa.

Face à apresentação destes dados, e tendo por base as mais-valias obtidas com a plataforma Fénix e com a Rayuella, o PEAGE, com o propósito de atualizar e inovar o processo de organização, gestão e administração das escolas, apresentou algumas propostas para colmatar estas debilidades e recomendou a implementação generalizada de sistemas de gestão integrados com outros sistemas de modo a favorecer um conjunto de potencialidades a serem exploradas em todas as escolas. Salientou também a necessidade do Portal das Escolas se assumir como um modelo centralizado na estrutura de gestão de informação e conteúdos das escolas dos ensinos básico e secundário, sendo que as escolas e os agentes da comunidade educativa acederiam remotamente através da Internet ao conjunto de funcionalidades e serviços disponibilizados pela plataforma.

Segundo Vásquez Cano (2008) as plataformas interativas de gestão são um incentivo das TIC no que respeita à comunicação e interação de conteúdos que proporcionam aos Órgãos de Gestão das escolas a adoção de novas formas de organização, gestão e administração muito mais produtiva e adaptadas à era da informação tecnológica.

Assim, uma das marcas identitárias da escola do século XXI é a sua ancoragem na informação e no conhecimento (Vásquez Cano, 2008), veiculando a criação de uma rede de informação que

permita ligar alunos, docentes e encarregados de educação, bem como os estados-membros da União Europeia. Com esta reconceptualização das escolas, na sua dimensão organizativa, as TIC surgem como uma ferramenta imprescindível para o desenvolvimento de abordagens integradoras.

Como refere Maio:

> O papel da escola tem vindo a ganhar novas valências reclamadas pela sociedade em permanente mudança e que desafiam o agir e o pensar das instituições e dos seus agentes. Vivemos numa sociedade onde o conhecimento nos aproxima, cada vez mais, (…) e a tecnologia subverte as lógicas de espaço e tempo a que durante séculos a humanidade se habituou (2011, p.17).

Esta abordagem tornou-se uma prioridade do Ministério da Educação (ME) para apoiar e otimizar a organização, gestão e administração das instituições escolares (Direção Geral da Educação, 2011-2015). Desta forma é criada a MISI, que fez emergir uma nova escola a partir da criação de dimensões organizativas mais flexíveis, melhorando a comunicação de informação entre o MEC e as escolas, através do acesso a um conjunto de indicadores sobre o sistema de ensino. Esta plataforma, também se tornou responsável pela seleção e certificação das ferramentas de gestão administrativa a adotar pelas escolas, permitindo a interligação com as entidades centrais e exportação de informação segundo requisitos predefinidos.

Na atual estrutura governamental o Gabinete MISI está integrado na Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) que agrupa outras estruturas que recolhem e divulgam dados estatísticos e indicadores sobre todo o sistema educativo português. O Gabinete MISI passou a assumir desde então responsabilidade de recolha de dados para a produção de indicadores, exclusivamente para as escolas e o Ministério da Educação e Ciência (MEC). De fora ficam outros interlocutores como as famílias, as autarquias e todos os que queiram consultar indicadores sobre o sistema de ensino português. Através desta plataforma as escolas podem consultar os ficheiros que enviaram em cada ano letivo e ao longo dos anos, podendo gerir a informação recolhida e, caso necessário, corrigi-la através de envio de dados.

A partir dos diferentes dados reunidos a plataforma MISI oferece às escolas os seguintes indicadores: Crédito Horário; Dados Estatísticos no que se refere a Alunos, Pessoal Docente, Pessoal não Docente, Passe Social Escolar, Provas de Aferição, Resultados Escolares e Avaliação Externa das Escolas, estando esta informação direcionada especificamente para os Órgãos de Gestão das escolas e para as estruturas do MEC, nomeadamente a Inspeção Geral de Educação e Ciência (IGEC).

Mais recentemente, no início de 2015, o MEC lançou o portal InfoEscolas: estatísticas do ensino secundário, desenvolvida pela DGEEC em articulação com a Direção-Geral da Educação (DGE). Esta plataforma *online* disponibiliza informação estatística sobre o contexto das escolas públicas e privadas de Portugal continental, sendo o primeiro portal electrónico que contém informação específica sobre cada escola em particular, que pode ser consultada por todos, sem estar restrito apenas aos agentes no sistema educativo. Este sistema possibilita um maior e melhor acompanhamento, por parte dos pais e dos encarregados de educação, do percurso formativo dos

seus alunos. Contudo, só estão acessíveis os dados referentes aos cursos cientifico-humanísticos, pois, de acordo com a informação que consta no respetivo *site*, "são aqueles em que todos os alunos fazem exame ".

No portal InfoEscolas é possível consultar os rankings das escolas, numa análise por distrito e por concelho, e os dados específicos de determinado estabelecimento de ensino, nomeadamente, a taxa de retenção, a evolução dos alunos desde o 9º ano até ao final do ensino secundário, o número de alunos por ano curricular e por género, bem como os cursos que cada uma destas instituições oferece. Também permite conferir o desfasamento entre as notas internas e as notas externas obtidas em exames e, ainda, a evolução do percurso escolar dos alunos, potenciando a participação e a intervenção na escola de toda a comunidade educativa.

Método

Participantes

Foram contactadas 883 estabelecimento de ensino público de Educação Pré-escolar, do Ensino básico e Ensino secundário em Portugal Continental (726 são agrupamentos e 157 escolas não agrupadas). Deste grupo, responderam 210 escolas (sob a alçada do MEC), distribuídas por 115 concelhos.

Instrumentos e procedimentos

Para se compreender o modo como as escolas usam e trabalham com os indicadores e as plataformas eletrónicas, realizámos inicialmente duas entrevistas exploratórias, aplicadas aos diretores de dois agrupamentos da zona da grande Lisboa: um agrupamento com contrato de autonomia, em Odivelas, e um outro agrupamento em Oeiras. A partir dos dados recolhidos nas entrevistas e da respetiva análise de conteúdo, a par da revisão de literatura efetuada, foi possível elaborar um inquérito por questionário com o objectivo de obter informação sobre as estratégias utilizadas para identificar o grau de satisfação dos intervenientes da comunidade educativa, como ainda conhecer o grau de satisfação dos Órgãos de Gestão sobre os atuais programas de informação disponíveis nas escolas, no que respeita à sua adequação às necessidades da organização, gestão pedagógica e administrativa, em particular sobre a plataforma MISI e o Portal InfoEscolas.

A elaboração do questionário assentou no delineamento de 12 questões diferenciadas, mas interligadas, agrupadas nos seguintes pontos: I- Indicadores de gestão; II- Programas de gestão de alunos; III- Plataformas eletrónicas de gestão e IV- Portal InfoEscolas.

Este instrumento, que se propunha conhecer o grau de importância atribuído a cada um dos itens, foi estruturado em forma de questionário, com perguntas fechadas, nas quais se incluem as questões de ordenação com base na escala de Likert, com quatro níveis de resposta, as questões dicotómicas e de escolha múltipla.

Este questionário, com indicação do contexto do estudo e dos seus objectivos, foi enviado para todas as escolas, cujos *emails* constavam da base de dados do MEC, num total de 883, dos quais obtivemos 210 respostas via *online*.

Os dados recolhidos obedeceram a um tratamento estatístico, a partir do qual se fez a sua análise

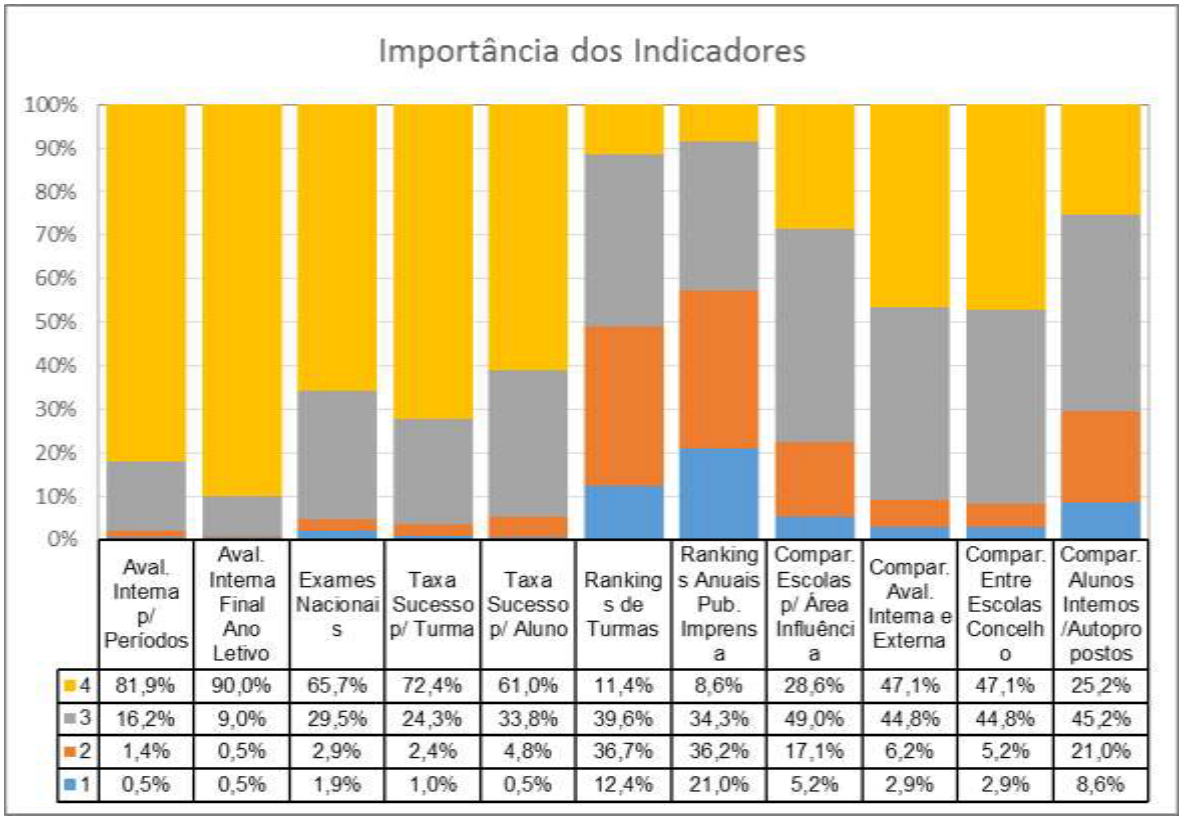
descritiva e respetiva interpretação.

Posteriormente procedeu-se a uma discussão susceptível de responder às questões da investigação.

Análise e discussão dos resultados

I – Indicadores de gestão

Após a caraterização das escolas, nomeadamente o concelho onde se situa a escola sede, bem como os níveis de ensino lecionados, foram analisados os resultados no âmbito dos indicadores de gestão, em que se pretendia conhecer o grau de importância que cada director atribuía a um conjunto de indicadores relativos ao quotidiano da escola.



	Aval. Interna p/ Períodos	Aval. Interna Final Ano Letivo	Exames Nacionais	Taxa Sucesso p/ Turma	Taxa Sucesso p/ Aluno	Rankings de Turmas	Rankings Anuais Pub. Imprensa	Compar. Escolas p/ Área Influência	Compar. Aval. Interna e Externa	Compar. Entre Escolas Concelho	Compar. Alunos Internos /Autopropostos
4	81,9%	90,0%	65,7%	72,4%	61,0%	11,4%	8,6%	28,6%	47,1%	47,1%	25,2%
3	16,2%	9,0%	29,5%	24,3%	33,8%	39,6%	34,3%	49,0%	44,8%	44,8%	45,2%
2	1,4%	0,5%	2,9%	2,4%	4,8%	36,7%	36,2%	17,1%	6,2%	5,2%	21,0%
1	0,5%	0,5%	1,9%	1,0%	0,5%	12,4%	21,0%	5,2%	2,9%	2,9%	8,6%

Figura 1 - Importância dos indicadores
Legenda: Limites dos níveis das respostas
1 – Sem importância | 4 – Muito importante

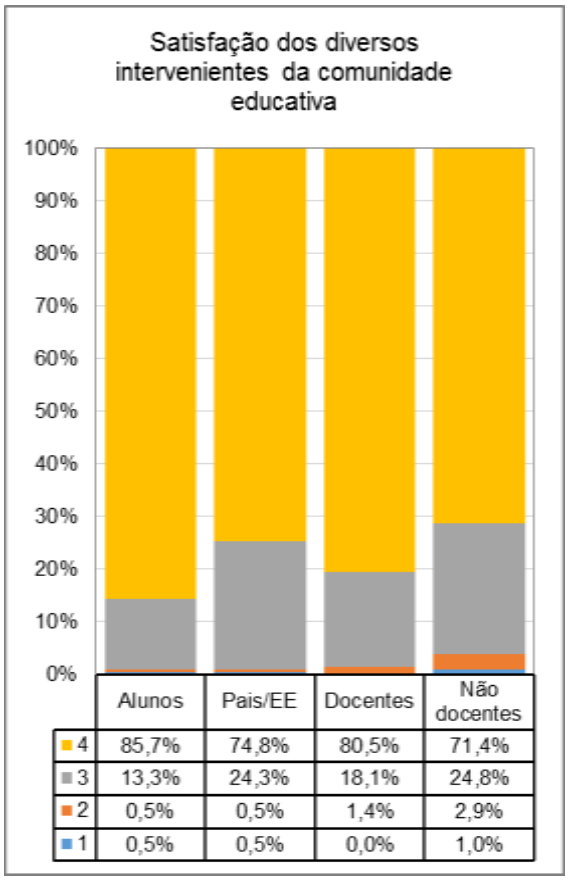
Os dados obtidos indicam que os indicadores mais valorizados são os resultados das avaliações internas, quer sejam as relativas aos períodos letivos (81,9%) quer sejam as do final do ano letivo (90%). A taxa de sucesso por turma (72,4%) e da taxa de sucesso por aluno (61%) foram igualmente indicadas como muito importantes, tal como os resultados dos exames nacionais (65,7%).

A comparação da escola com as outras escolas da área de influência ou do concelho são valorizadas por mais de metade dos inquiridos. Em geral, a opinião sobre os rankings de turmas e os rankings publicados pela imprensa divide-se de forma equitativa. Já a comparação entre as avaliações dos alunos internos e autopropostos foi maioritariamente considerada importante.

Estes resultados testemunham a opinião dos entrevistados que acentuam a necessidade dos

indicadores de medida para o sucesso escolar: " temos indicadores muito importantes que são os resultados escolares"; "tem que haver indicadores de medida; os resultados dos exames nacionais, são um indicador importantíssimo; podemos ver nos resultados dos exames nacionais, comparando-os com a média dos resultados do mesmo período, dando importância sobretudo à nossa área de influência".

Com a questão seguinte pretendia-se conhecer a importância que as escolas conferiam ao nível de satisfação dos diversos intervenientes da comunidade educativa, em particular, dos alunos, pais, encarregados de educação, pessoal docente e não docente.



	Alunos	Pais/EE	Docentes	Não docentes
4	85,7%	74,8%	80,5%	71,4%
3	13,3%	24,3%	18,1%	24,8%
2	0,5%	0,5%	1,4%	2,9%
1	0,5%	0,5%	0,0%	1,0%

Figura 2 - Satisfação dos diversos intervenientes da comunidade educativa
Legenda: Limites dos níveis das respostas
1 – Sem importância | 4 – Muito importante

A quase totalidade das escolas deu grande importância à plena satisfação dos intervenientes da comunidade educativa, com maior incidência nos alunos (85,7%) e nos docentes (80,5%), seguida dos pais/encarregados de educação (74,8%) e dos não docentes (71,4%).

As escolas que atribuíram pouca ou nenhuma importância são pouco significativas, não ultrapassando os 2,9%.

Este atributo de satisfação dos diversos intervenientes da comunidade educativa foi também posto evidência pelos entrevistados, que destacaram o "grau de satisfação das famílias".

Figura 3 - Forma de obtenção dos indicadores

Quando se questionaram as escolas sobre a forma como obtinham os indicadores de medida, verificou-se que cerca de 86% tinha como processo de recolha de dados a avaliação interna. Quase 50% das escolas dão prioridade às reuniões de carácter institucional com a Associação de Pais e com outras organizações (46,2%), bem como aos questionários apresentados de forma sistemática (42,4%). Apenas 1% das escolas afirma não efetuar nenhuma recolha.

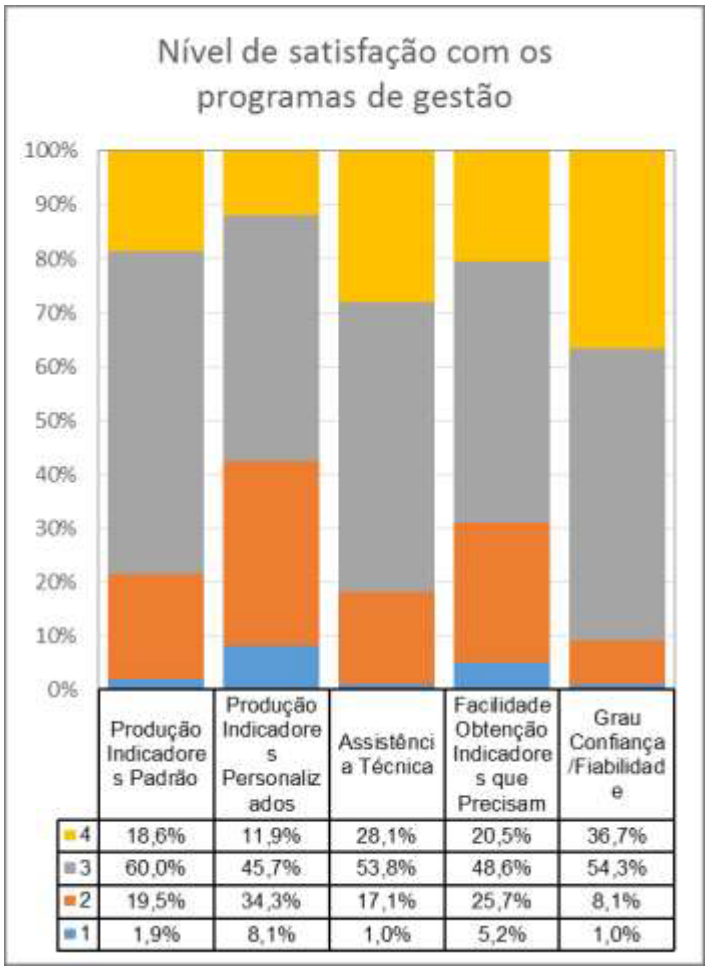
II – Programas de gestão de alunos

O segundo grupo centra-se nas questões relativas aos programas de gestão dos alunos disponibilizados nas escolas.

Figura 4 - Programas utilizados pelas escolas

Das respostas apresentadas sobre os programas de gestão de alunos utilizados pelas escolas, ficou evidente que o programa "Alunos da JPM&Abreu" é predominante, já que 66,2% das escolas o referem. De seguida surge, ainda destacado dos demais, um segundo programa "Inovar +AZ" (27,1%). Todos os outros programas não apresentam valores significativos.

Depois de identificar os programas de gestão de alunos pretendia-se auscultar o grau de satisfação das escolas na utilização desses programas.

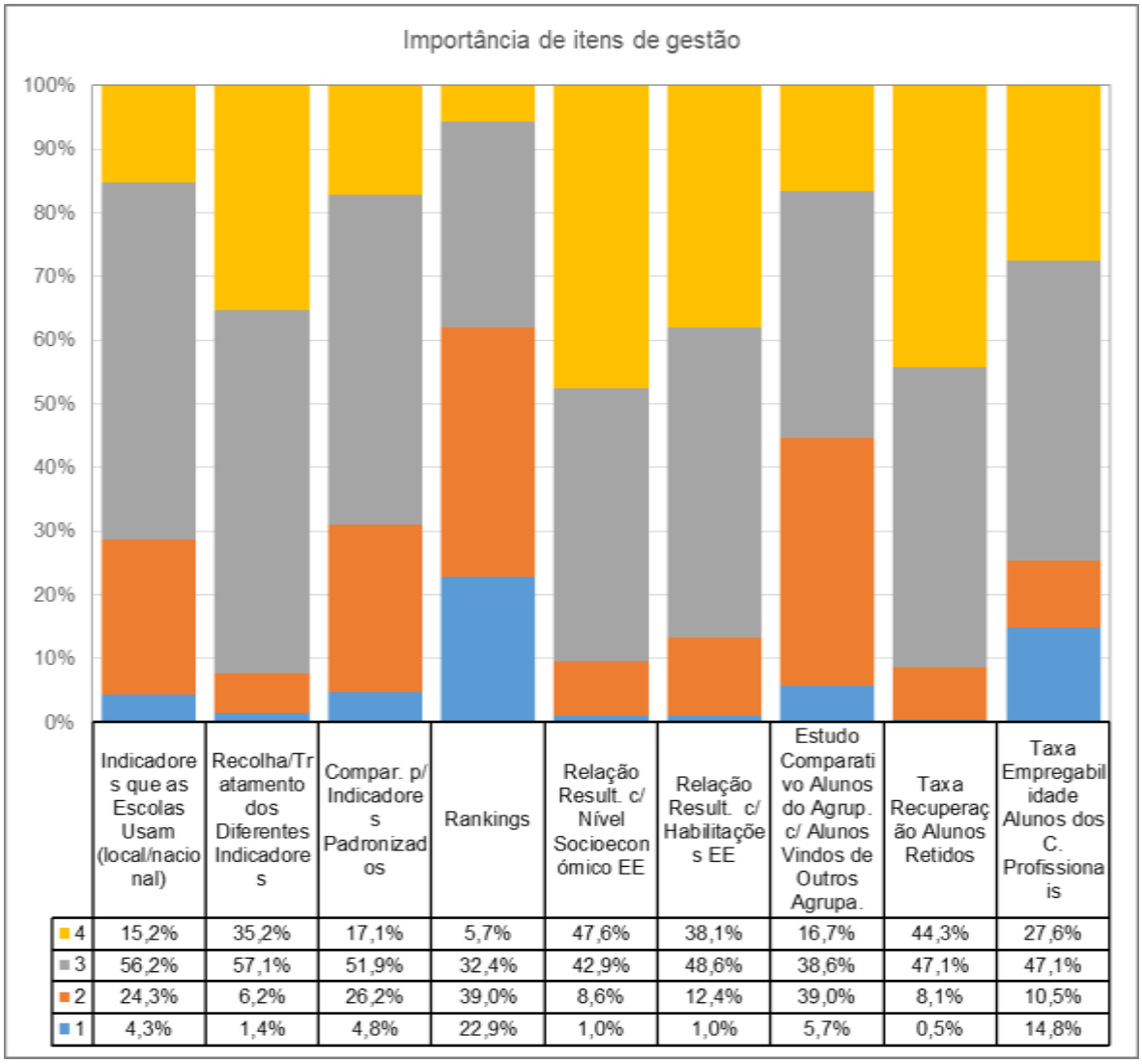


	Produção Indicadores Padrão	Produção Indicadores Personalizados	Assistência Técnica	Facilidade Obtenção Indicadores que Precisam	Grau Confiança /Fiabilidade
4	18,6%	11,9%	28,1%	20,5%	36,7%
3	60,0%	45,7%	53,8%	48,6%	54,3%
2	19,5%	34,3%	17,1%	25,7%	8,1%
1	1,9%	8,1%	1,0%	5,2%	1,0%

Figura 5 - Níveis de satisfação com os programas de gestão
Legenda: Limites dos níveis das respostas
1 – Nada satisfeito | 4 – Muito satisfeito

As escolas revelaram graus de satisfação relativamente elevados com os programs de gestão utilizados, se considerarmos a soma dos valores 3 e 4 da escala de Likert. O aspeto mais destacado pelas escolas foi a fiabilidade do respetivo programa, com cerca de 91% (36,7% e 54,3%) de respostas favoráveis. De igual forma, em todos os itens verificámos que maioritariamente os participantes se sentiam satisfeitos.

De referir que o aspeto em que as escolas revelaram maior insatisafação foi na produção de indicadores personalizados, com 42,4%, se considerarmos os níveis 1 e 2.



	Indicadores que as Escolas Usam (local/nacional)	Recolha/Tratamento dos Diferentes Indicadores	Compar. p/ Indicadores Padronizados	Rankings	Relação Result. c/ Nível Socioeconómico EE	Relação Result. c/ Habilitações EE	Estudo Comparativo Alunos do Agrup. c/ Alunos Vindos de Outros Agrupa.	Taxa Recuperação Alunos Retidos	Taxa Empregabilidade Alunos dos C. Profissionais
4	15,2%	35,2%	17,1%	5,7%	47,6%	38,1%	16,7%	44,3%	27,6%
3	56,2%	57,1%	51,9%	32,4%	42,9%	48,6%	38,6%	47,1%	47,1%
2	24,3%	6,2%	26,2%	39,0%	8,6%	12,4%	39,0%	8,1%	10,5%
1	4,3%	1,4%	4,8%	22,9%	1,0%	1,0%	5,7%	0,5%	14,8%

Figura 6 - Importância de itens de gestão
Legenda: Limites dos níveis das respostas
1 – Sem importância | 4 – Muito importante

Na atribuição de importância aos itens de gestão, quase todas as escolas consideraram que a recolha e o tratamento dos diferentes indicadores de gestão eram importantes (35,2% e 57,1%). A mesma avaliação foi feita à oferta de indicadores às escolas (15,2% e 56,2%).Os indicadores que se referem à relação entre os resultados da avaliação dos alunos e o nível socioeconómico dos respetivos encarregados de educação (90,5%), e as suas habilitações (86,7%) foram também considerados importantes (soma dos valores dos níveis 3 e 4). Os indicadores relativos à taxa de recuperação dos alunos retidos e à taxa de empregabilidade dos alunos dos cursos profissionais foram valorizados pela maioria dos inquiridos.

Quando questionadas sobre a importância que conferiam à publicação de rankinks anuais na imprensa, estes não foram considerados significativos para a maioria dos inquiridos. De igual forma, os diretores dos Agrupamentos de Escolas, durante a entrevista, revelaram não valorizar os rankings:“discordo completamente dos rankings, da forma como estão feitos”; “não pela sua natureza, mas pelo impacto que têm”.

Quando solicitados a indicar se há uma política de comunicação da informação recolhida através dos indicadores de gestão, a grande maioria dos diretores afirmou que fazia essa divulgação, sendo que apenas 11,9% refere não concretizar essa comunicação.
Dentro deste grupo que afirmou que comunicava a informação obtida, assinalaram também a sua preferência pela forma utilizada para essa divulgação.

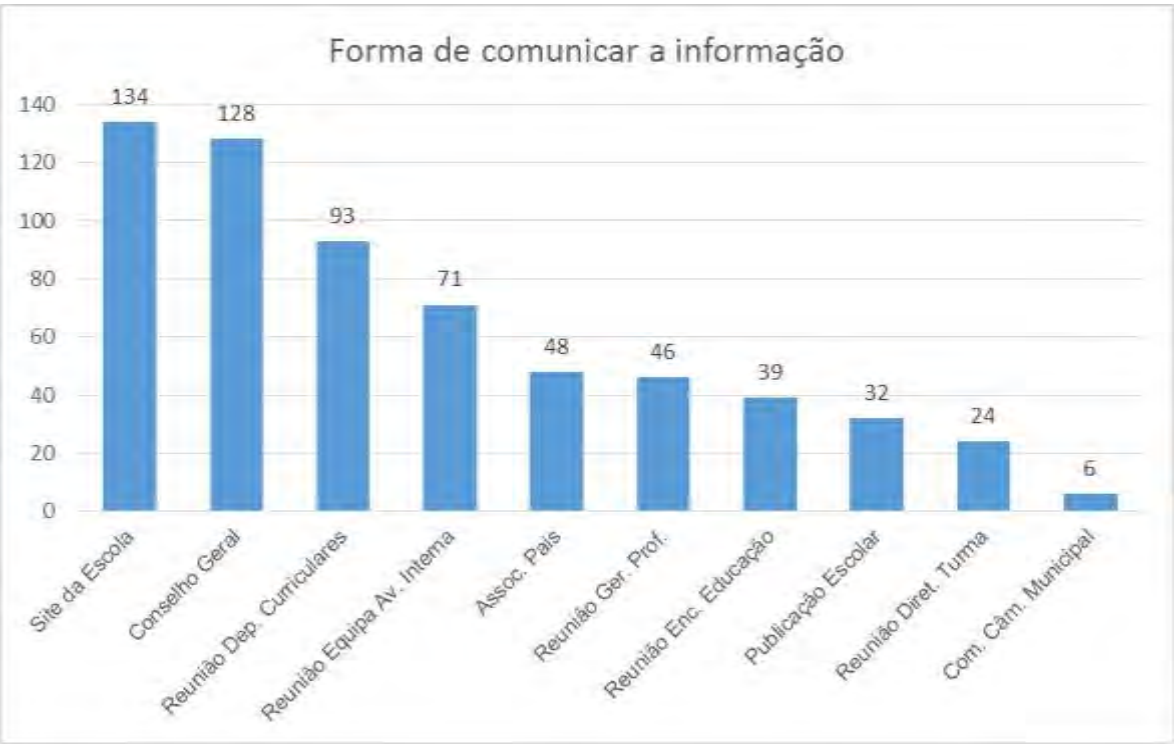
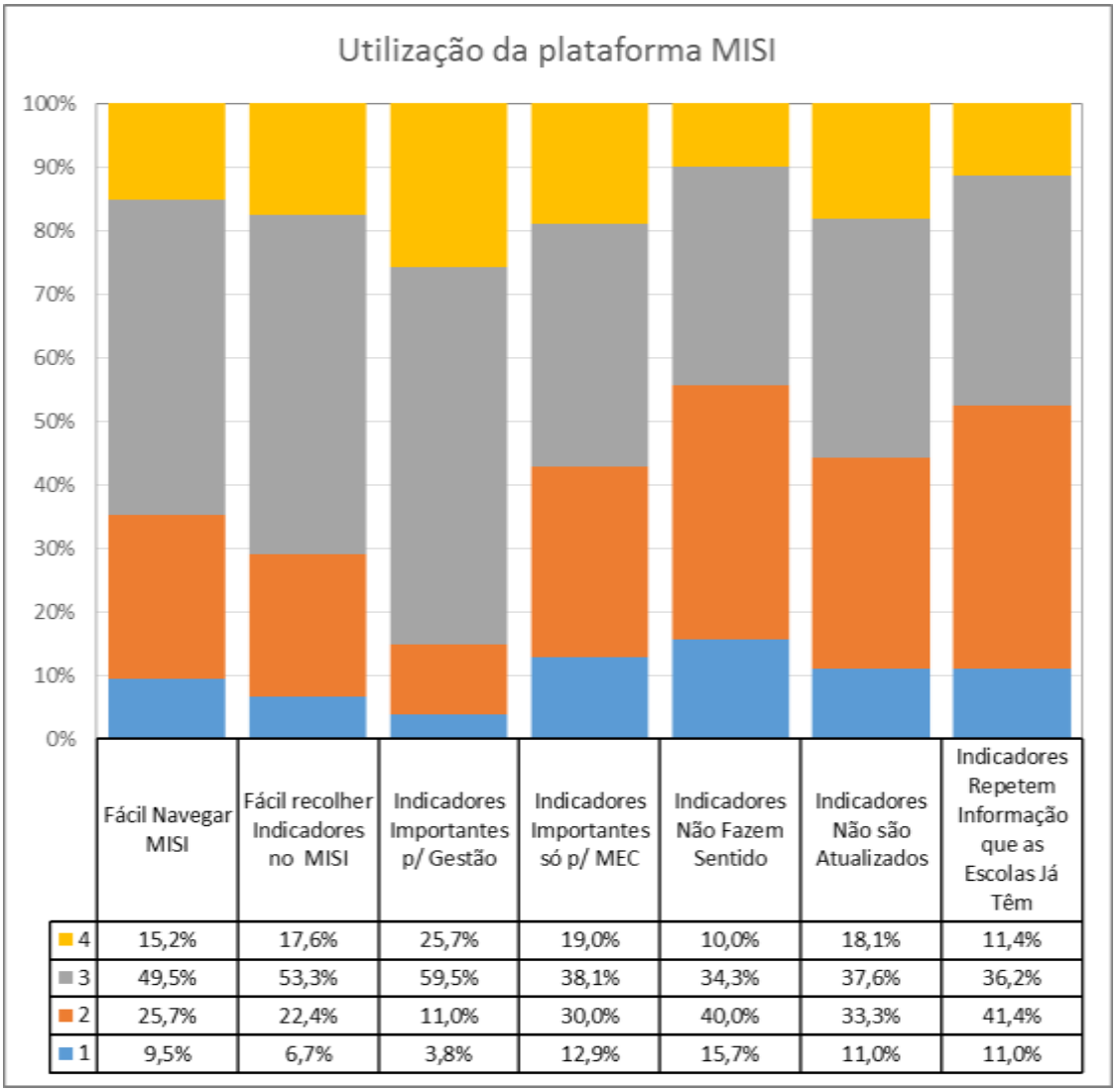


Figura 7- Forma de comunicar a informação

A forma de comunicação eleita foi o site da escola. Para comunicar a informação também os diretores entrevistados referiram o site da escola: “se for ao site do agrupamento que é muito recente, nós temos lá muito material”.
A comunicação efetuada quer pelo Conselho Geral, quer através das Reuniões de Departamento e da equipa de Avaliação Interna foram consideradas igualmente significativas para a divulgação da informação.

III – Plataformas eletrónicas de gestão

Esta pergunta visava conhecer a opinião dos diretores sobre a mais valia da plataforma MISI para o desempenho das suas funções, pelo que se pedia que indicassem o seu grau de concordância com algumas afirmações (nível 4= concordo completamente; nível 1=discordo).



	Fácil Navegar MISI	Fácil recolher Indicadores no MISI	Indicadores Importantes p/ Gestão	Indicadores Importantes só p/ MEC	Indicadores Não Fazem Sentido	Indicadores Não são Atualizados	Indicadores Repetem Informação que as Escolas Já Têm
4	15,2%	17,6%	25,7%	19,0%	10,0%	18,1%	11,4%
3	49,5%	53,3%	59,5%	38,1%	34,3%	37,6%	36,2%
2	25,7%	22,4%	11,0%	30,0%	40,0%	33,3%	41,4%
1	9,5%	6,7%	3,8%	12,9%	15,7%	11,0%	11,0%

Figura 8 - Utilização da plataforma MISI
Legenda: Limites dos níveis das respostas
1 – Discordo | 4 – Concordo completamente

Mais de metade dos diretores concordaram ser fácil navegar nas várias opções da plataforma MISI, com aproximadamente 65% das respostas situadas no nível 4 e 3. No entanto, cerca de 35,2% (nível 1 e 2) não estiveram de acordo com este atributo da MISI. A mesma opinião foi dada pelos dois entrevistados que afirmaram: "A utilização do MISI nem sempre é fácil"; "Não, não é. Para mim já é fácil porque vou lá muitas vezes. (…) não é fácil".

Também os indicadores disponibilizados pela MISI são fáceis de recolher, segundo a opinião dada por 70,9% dos diretores (considerando os níveis 3 e 4).Todavia, apenas 17,6% concordou plenamente com esta afrimação.

Quando solicitados a emitirem uma opinião sobre a importância dos indicadores disponibilizados pela MISI para o processo de organização e gestão da escola, um elevado número manifestou a sua concordância (59,5%) e a sua plena concordância com esta afirmação(25,7%). Já sobre a afirmação de que muitos dos indicadores da MISI só são importantes para o MEC e não para as escolas, encontramos uma clara divisão de opiniões. Apenas 12,9% não concordou, assumindo

que os indicadores também são importantes para as escolas.

Por fim, as opiniões situaram-se em níveis muitos próximas relativamente à afirmação de que havia alguns indicadores que não faziam sentido: 44,3% concordaram e 55,7% discordaram.

Encontramos resultados similares na questão que se refere à atualização frequente dos indicadores. Aqui também as opiniões divergiram, sendo que cerca de metade dos inquiridos tinha uma opinião favorável, contrariamente à opinião da outra metade. A falta de atualização dos dados da plataforma foi assinalada por um dos entrevistados que refere: "Era bom que a plataforma MISI fosse atualizada".

A maioria dos diretores não concordou com a afirmação de que os indicadores disponiblizados se limitam a repetir o que as escolas já têm. Neste sentido, 52,4% escolheu os nível 1 e 2, enquanto apenas 47,6% concordou com a afirmação.

Portal INFOESCOLAS

Figura 9 - Utilização do portal INFOESCOLAS

Para uma avaliação do portal Infoescolas, começámos por questionar os participantes neste estudo sobre a sua utilização na instituição escolar que dirigiam. Constatámos que mais de 70% das escolas dinamizavam este portal.

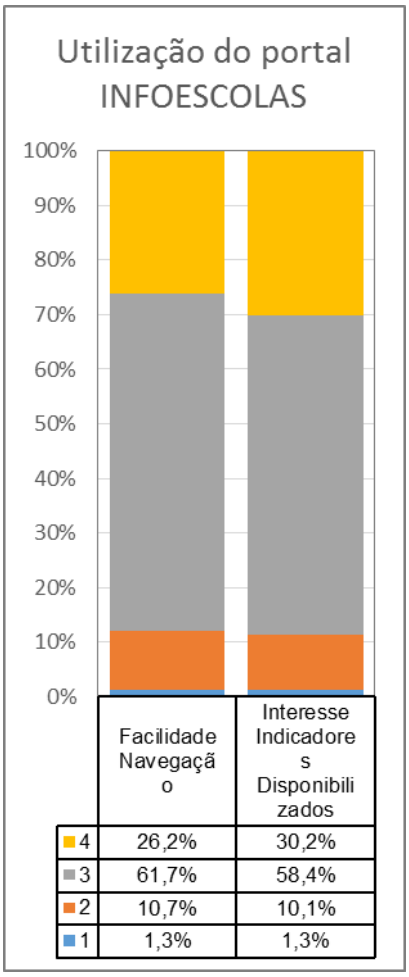
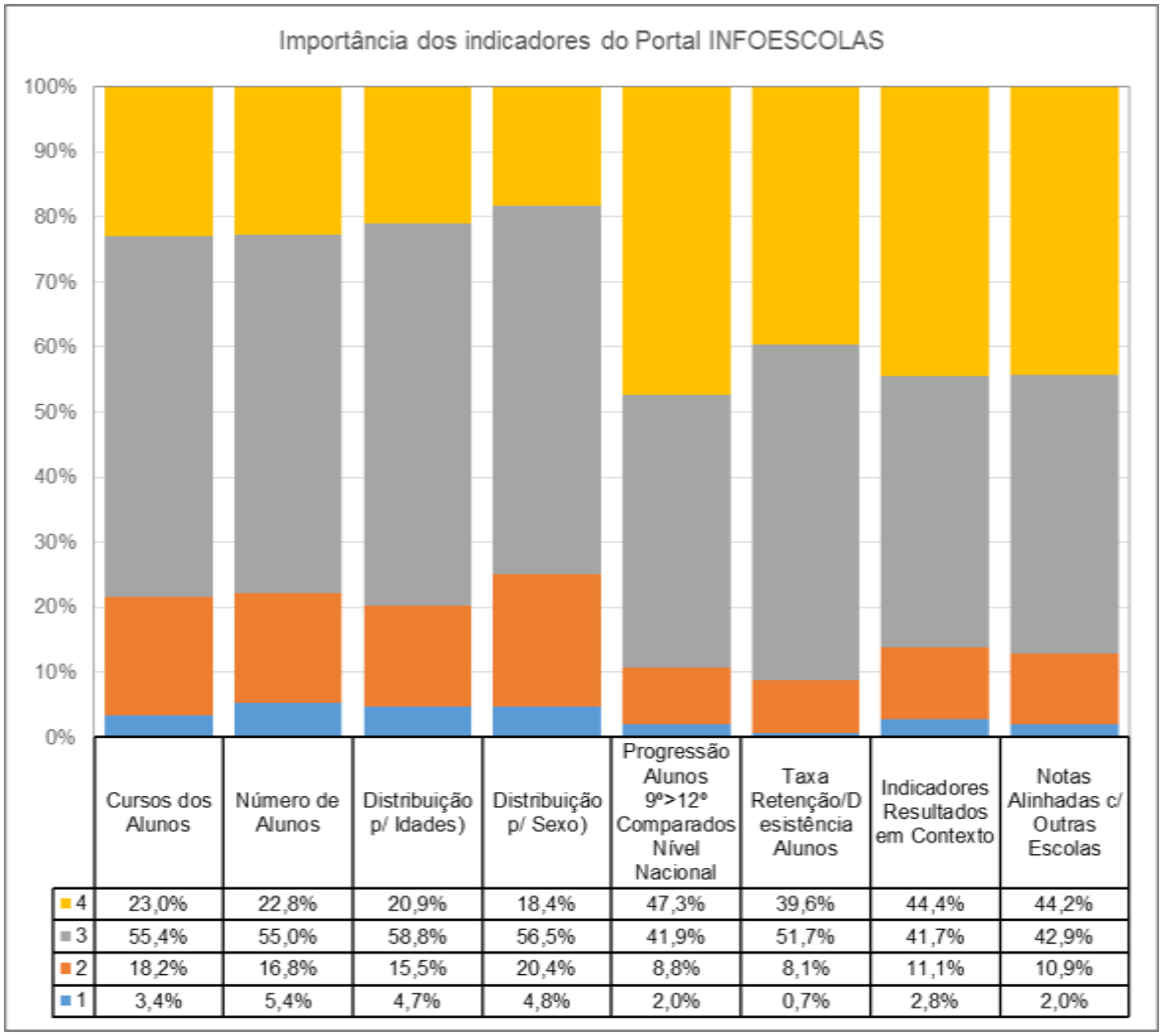


Figura 10 - Utilização do portal InfoEscolas
Legenda: Limites dos níveis das respostas
1 – Discordo | 4 – Concordo completamente

A facilidade de navegação e o interesse dos indicadores aqui disponibilizados foi consensual, pois a partir da soma das percentagens obtidas no nível 4 e 3, 87,9% dos inquiridos concordou com a facilidade de navegação e 88,6% concordou com o interesse dos indicadores disponibilizados.

Para perceber quais os indicadores que os diretores mais valorizavam pediu-se que indicassem a importância que atribuíam a cada um dos indicadores disponíveis neste portal.



	Cursos dos Alunos	Número de Alunos	Distribuição p/ Idades)	Distribuição p/ Sexo)	Progressão Alunos 9º>12º Comparados Nível Nacional	Taxa Retenção/Desistência Alunos	Indicadores Resultados em Contexto	Notas Alinhadas c/ Outras Escolas
4	23,0%	22,8%	20,9%	18,4%	47,3%	39,6%	44,4%	44,2%
3	55,4%	55,0%	58,8%	56,5%	41,9%	51,7%	41,7%	42,9%
2	18,2%	16,8%	15,5%	20,4%	8,8%	8,1%	11,1%	10,9%
1	3,4%	5,4%	4,7%	4,8%	2,0%	0,7%	2,8%	2,0%

Figura 11 - Importância dos indicadores do portal InfoEscolas
Legenda: Limites dos níveis das respostas
1 – Discordo | 4 – Concordo completamente

Relativamente a cada um quatro primeiros indicadores, as opiniões são semelhantes com cerca de ¾ dos diretores a atribuir importância a estes itens. (considerando a soma do nível 3 e 4, temos respetivamente 78,4%, 77,8%, 79,7% e 74,9%).

Na análise dos quatro últimos indicadores, que se relacionam com os resultados dos alunos, estes foram valorizados pela grande maioria das escolas. O indicador que obteve maior valorização foi a progressão dos alunos. Nesta análise destaca-se ainda o indicador sobre a taxa de retenção/ desistência dos alunos que foi valorizado pela quase totalidade dos diretores escolares.

Considerações finais

A introdução das plataformas eletrónicas na organização, gestão e administração das escolas está associada à evolução tecnológica, social e económica, tendo em consideração que a acessibilidade que é oferecida tem contribuído significativamente para o desenvolvimento das relações entre os agrupamentos de escolas e a comunidade educativa.

A informação eletrónica passou a assumir um papel crucial na produção de documentos que são parte integrante do crescimento e da melhoria da qualidade das escolas.

Na resposta à questão de partida definida para este estudo: "os actuais programas de gestão de informação permitem às escolas a obtenção e a dessiminação dos indicadores que estas necessitam?", podemos referir que a maior parte das escolas tem um sistema de obtenção de informação atribuindo grande importância à recolha de indicadores, nomeadamente todos os que se relacionam com o aproveitamento dos seus alunos, quer a nível dos resultados internos, quer externos. Os diretores das escolas valorizam os indicadores que relacionam o aproveitamento dos alunos com o nível socioeconómico ou habilitações dos respetivos encarregados de educação. No entanto, as questões relativas aos rankings nacionais e a outras formas de comparação entre escolas são as menos relevantes. Em síntese, percebemos que a maioria das escolas manifesta-se satisfeita quanto à utilização dos programas de gestão de alunos de que dispõe, apesar destes não lhes permitir produzir indicadores personalizados. Constatámos que o programa de gestão predominante nas instituições educativas em Portugal é o Alunos da JPM&Abreu, que detém uma parte significativa deste mercado, surgindo em segundo lugar o Inovar+AZ.

A estratégia mais utilizada pelos Órgãos de Gestão das escolas para recolherem os vários indicadores, nomeadamente o grau de satisfação dos intervenientes da comunidade educativa, é obtida fundamentalmente através do processo de avaliação interna.

Relativamente à utilização da MISI, os directores salientaram a falta de atualização dos dados disponibilizados na plataforma. Apurámos, também, que esta é considerada importante para a recolha de indicadores de gestão sendo que a navegação nem sempre é muito fácil.

Os indicadores apresentados no Portal InfoEscolas são bastante valorizados, em particular no que respeita aos resultados dos alunos e no que se relaciona com a progressão dos alunos do 9º para o 12º ano de escolaridade. O facto de alguns destes indicadores serem únicos no conjunto de indicadores existentes e de serem de consulta pública podem explicar a melhor valorização destes itens.

A partir deste estudo pretende-se dar continuidade a futuras pesquisas que possam constituir um contributo para o reforço de mais e melhores plataformas de gestão educativa.

Referências:

Barroso, J. (1996). *O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída.* Porto: Porto Editora.

Bolívar, A. (1999). *Como melhorar as Escolas*. Edições ASA. Porto

Bolívar, A. (2012). *Políticas actuales de mejora e liderazgo educativo*. Málaga: Ediciones Al Jibe.

Campo, A. (2012). *Herramientas para diretivos escolares II.* Madrid: Wolters Kluwer España

Decreto-lei nº 213/2006, de 27 de outubro. Diário da República, nº 208 – 1ª Série. Ministério da Educação. Lisboa.

Decreto-lei nº 88/2007, de 29 de março. Diário da República, nº 63 – 1ª Série. Ministério da Educação. Lisboa.

Dias, M. (2005). *Como abordar… A construção de uma escola mais eficaz*. Porto: Areal Editores.

Direção Geral da Educação (DGE). (2011-2015). *Portal das escolas*.

https://www.portaldasescolas.pt/ (Acessível em 29 de julho de 2015)

Lei 31/2002, 20 de dezembro. Assembleia da República, nº 294 – 1ª Série A. Ministério da Educação. Lisboa.

Maio, V. (2011). *Plataformas de gestão de aprendizagem e inovação educativa: contextos e práticas de colaboração.* Tese de Doutoramento em Educação. Lisboa: Universidade de Lisboa.

Ministério da Educação, Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE). Estudo de Implementação da Plataforma Electrónica de Apoio à Gestão Escolar da Rede Pública de Escolas do Ensino Básico e Secundário. http://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=245&fileName=Estudo_de_Implementa__o_da_Plataforma_El.pdf (Acessível em 29 de julho de 2015)

Portal do Cidadão. *Portal InfoEscolas mostra desempenho do ensino secundário*. https://www.portaldocidadao.pt/web/entidade-gestora/portal-infoescolas-mostra-desempenho-do-ensino-secundario/. (Acessível em 29 de julho de 2015).

Vásquez Cano, E. (2008). *Organizar y dirigir centros educativos con el apoyo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación*. Enseñanza, 26, (pp,59-79) .Salamanca:Ediciones Universidad de Salamanca.

O papel da autoavaliação no processo de melhoria organizativa

Teresa de Jesus Correia Paulino dos Santos
Agrupamento de Escolas Gil Vicente
tjcps@sapo.pt

Resumo - A avaliação institucional escolar tem vindo a assumir um papel cada vez mais importante no contexto das políticas educativas tanto a nível internacional como nacional. No caso Português, pode ser visível, quer através do acréscimo de dispositivos de avaliação das escolas, quer através dos procedimentos que as escolas dispõem para se autoavaliarem. Avaliar a escola pressupõe atender aos movimentos relacionais do seu quotidiano, pois o sentido pedagógico da avaliação não se limita ao resultado final objetivamente quantificável, mas permanece enraizado em mecanismos interdependentes e intersubjetivos, que se produzem em todas as áreas da escola, enquanto comunidade educativa.
Assim, para promover a avaliação são necessárias condições que incluem a partilha de normas e valores, a centralidade das aprendizagens dos alunos e do desenvolvimento profissional dos professores, a partilha de experiências, a procura de evidências empíricas, a existência de relações de colaboração e de decisões consensuais.
Neste artigo, apresentamos os resultados de um estudo de natureza qualitativa, realizado num agrupamento de escolas situado na região Norte de Portugal. Os dados foram recolhidos com recurso a três entrevistas Focus group, e envolveram os alunos, os professores, e Encarregados de Educação. As entrevistas foram gravadas, transcritas e, posteriormente, submetidas a análise de conteúdo.
Os resultados revelam que o processo de autoavaliação é um bom instrumento que deverá servir para melhorar toda a escola; O envolvimento de todos parceiros neste processo de avaliação despoletou uma dinâmica que terá como efeito principal um maior compromisso destes atores educativos na resolução dos problemas do agrupamento, tomando conhecimento, por dentro, das contingências que enquadram a vida escolar, ao mesmo tempo, estes serviriam de ponte entre o grupo educativo a que pertencem e o núcleo funcional da escola.
Palavras-chave: Políticas Educativas; Organização Escolar; Avaliação

A Avaliação no Contexto das Politicas Educativas

A importância atribuída à avaliação institucional é cada vez maior, tal como refletem os estudos efetuados por diferentes organismos, nomeadamente, a OCDE e a UNESCO, assim como a abundante literatura nacional e internacional. Com os desafios impostos pela globalização e os princípios da nova economia fundada sobre o conhecimento, a questão da europeização das políticas educativas ganha relevo, devido à crescente adoção de objetivos comuns e de ações concretas por parte dos estados encaminhado, de forma progressiva, a um "enquadramento cada vez mais estreito, preciso e irreversível das políticas nacionais pelas decisões tomadas a nível europeu" (Cytermann, 2005: 17).

Neste contexto, a avaliação decorre "das tendências que marcam a generalidade dos países europeus, a saber: a descentralização de meios e a definição de objetivos nacionais e de patamares de resultados escolares" (Azevedo,2007:18). Este "crescente protagonismo da avaliação nas políticas educativas (…) não confere à avaliação apenas uma dimensão política" como nos refere Lima (2011: 72) põe em evidência a importância da regulação nos processos de recomposição do papel do Estado e a alteração dos seus modos de intervenção governativa. O Estado "regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados" (Barroso, 2005: 732). O autor refere o importante papel da

regulação e desenvolve-o a partir de três níveis: i) a regulação transnacional, que integra os chamados "efeitos da globalização", onde se integram os programas com origem em organismos internacionais como a OCDE e a UNESCO, ii) a regulação nacional com um sentido de "regulação institucional", onde as autoridades públicas exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo, e iii) a microrregulação local, definida como o processo de coordenação da ação dos atores no terreno, que remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e ações dos vários atores.

Em Portugal, o programa de avaliação externa das escolas tem vindo a concretizar-se de acordo com as competências definidas pelo Ministério da Educação à Inspeção-geral da Educação (IGE). No plano interno, observam-se princípios e procedimentos de autoavaliação, de acordo com as orientações definidos pela Lei nº 31/2002, que permite aferir os graus de desempenho do sistema educativo nacional, processo onde se tem constatado as dificuldades que as escolas revelam em matéria de práticas sustentadas de autoavaliação.

A autoavaliação é uma dimensão estruturante da avaliação institucional, como nos refere (Afonso, 2010:358) ela deve "ser confrontada criticamente com formas complementares de avaliação externa," e deve ser "apoiada por equipas interdisciplinares". Para Rodríguez e Becerra, (2001: 83), a autoavaliação é "entendida como um mecanismo a partir do qual a instituição entra num processo de reflexão e autoanálise, se converte num processo educativo da própria instituição e dos seus membros", para promoverem a sua autotransformação e se adaptarem às constantes exigências sociais, económicas e legislativas. Natercio Afonso procurando justificar a importância da autoavaliação nas organizações educativas, apresenta *três motivações* para o seu desenvolvimento: a autoavaliação permite às escolas melhorar o seu desempenho, (…); [é] um instrumento de *marketing* escolar(….); identificados os pontos fracos, é possível delinear estratégias (…). (Afonso, 2000: 214)

Deste modo, avaliar a escola pressupõe atender aos movimentos e relações da organização escolar, pois o sentido pedagógico da avaliação não se limita ao resultado final objetivamente quantificável, mas permanece enraizado em mecanismos interdependentes e intersubjetivos que se produzem ininterruptamente em todas as áreas da escola como organização.

Escola como organização educativa e a avaliação

Falando propriamente da escola, digamos que esta nem sempre é compreendida como sinónimo de organização dinâmica, como nos refere Lima (1999):

> é facilmente remetido para a ideia de estabelecimento de ensino, de um espaço físico geralmente tipificado. É a uma organização, com os seus espaços próprios consagrados ao ensino e à aprendizagem e com a sua função social a que, geralmente, nos referimos quando falamos da escola. (Lima, 1999: 41)

A escola, como organização, remete-nos para modelo organizacional, na medida em que reflete a forma como estão organizados os professores, a sua hierarquia, os objetivos da sua existência, bem como a comunicação que é estabelecida dentro e fora das suas paredes. Na perspetiva de Paulo Freire (1994: 90) salienta que a escola é muito mais do que um "como um espaço exclusivo

de aulas" e ao mesmo tempo, imune às lutas e aos conflitos que se dão [nela e] longe dela, no mundo distante".

Para perceber a escola como organização educativa, interessa-nos focalizar os diferentes modelos organizacionais analíticos/ interpretativos, como é o caso do modelo burocrático (Estêvão, 1998: 178), dos modelos políticos e dos modelos da ambiguidade (Morgan,1996: 153) que incidem num entendimento da escola como organização complexa e dinâmica. Apesar do reforço da burocracia e do carácter regulador das ações organizacionais se assiste, no plano de ação organizacional, tanto a uma configuração da escola como um *locus* de reprodução de normas formais que configuram a escola como uma organização burocrática, como a um locus de produção de normas não formais e informais que configuram a escola como uma organização repleta de ambiguidades e politicidades várias.

Concluímos que a escola é encarada como uma instituição dotada de uma autonomia relativa, como um território intermédio de decisão no domínio educativo, que não se limita a reproduzir as normas e os valores do microssistema, mas que também não pode ser exclusivamente investida como um microuniverso dependente do jogo dos atores sociais em presença.

Centrando-nos na análise organizacional e a orientação pedagógica do processo de ensino, constatamos, como regulamentado decreto-lei nº 75/2008, de 22 de Abril, que ele assenta num conjunto de instrumentos de planificação da ação: projeto educativo; regulamento interno; plano curricular e plano de turma. Para a implementação destes documentos envolve a tomada de decisão ao nível da articulação curricular e da coordenação pedagógica, pelos órgãos de gestão e das estruturas intermédias, no âmbito da orientação educativa. Este trabalho orienta o desenvolvimento do currículo de modo a favorecer as aprendizagens nos níveis de educação e ensino e promover a complementaridade dos saberes e das diferentes áreas/disciplinas.

Na perspetiva de Formosinho & Machado, a reorganização da escola tem tido por referência a "gramática" da turma-classe, ou seja classes, "os professores atuam sempre a título individual, induzindo uma pedagogia centrada essencialmente na sala de aula; horários escolares rigidamente estabelecidos que põem em prática um controlo social do tempo escolar; saberes organizados em disciplinas escolares" (Formosinho & Machado, 2012: 40).O autor contrapõe com três modelos de organização do ensino: organização do processo de ensino por turmas independentes; organização do processo de ensino por turmas contíguas; organização do processo de ensino por equipas docentes.

No modelo de organização do processo do ensino por equipas docentes, a *organização dos alunos em grupos educativos*, a heterogeneidade dos alunos requer a liberdade institucional da constituição dos grupos de aprendizagem e da sua adequação às funções pedagógicas, onde sejam relevantes as decisões colegiais dos professores (Legrand, 1981: 155). A organização do processo de ensino por equipas docente permite ainda uma organização mais simples e eficaz da escola[1], uma gestão financeira mais articulada com a gestão pedagógica, caso da coadjuvação e dos apoios educativos mais articulada com a gestão pedagógica.

[1] Figari (1999:148) refere "A eficácia é medida em termos de performance".

O conceito de melhoria ligou-se ao de eficácia, surgindo o movimento da melhoria da eficácia que aponta, exatamente, o "efeito da escola" como decisivo para o sucesso. Refletir para melhorar. Refletir sobre os resultados de aprendizagem, os processos internos ao nível da sala de aula, os processos internos ao nível de escola e sobre as relações com a comunidade.

Os alunos, os professores, os pais, a triangulação perfeita no dizer de MacBeath et al

> Se a autoavaliação tem como objetivo a melhoria da escola, então este deve ser um processo participado. Uma vez que se destina a professores, alunos e pais, deverá envolvê-los, ou aos seus representantes, tanto quanto possível, em cada uma das fases do processo. (MacBeath et al, 2005: 178).

Assim, para promover a avaliação são necessárias condições que incluem a partilha de normas e valores, a centralidade das aprendizagens dos alunos e do desenvolvimento profissional dos professores, a partilha de experiências, a procura de evidências empíricas, a existência de relações de colaboração e de decisões consensuais. De facto, não é possível iniciar um processo de autoavaliação se a maior parte dos professores e as lideranças não se comprometerem com a melhoria da escola. Isto implica ter um foco claro, recolher dados sobre o grau de consecução das metas e centrar-se nas estratégias de ensino e aprendizagem.

Objetivos e opções metodológicas do estudo

Esse artigo analisa o papel da autoavaliação no processo de melhoria da organização escolar e as dinâmicas daí resultantes, para compreender estas dinâmicas formulamos os seguintes objetivos de pesquisa:

- Identificar o envolvimento dos atores que permitam compreender as condições sócio organizacionais e pedagógicas de um agrupamento.
- compreender a importância do processo de autoavaliação, como um mecanismo que permita à escola, identificar os pontos fracos e delinear estratégias de melhoraria.

Caracterização da amostra

O estudo foi realizado num Agrupamento de Escolas, localizado na zona norte de Portugal, cujo território educativo abrange três (3) estabelecimentos de educação pré-escolar, cinco (5) do 1º Ciclo e um (1) do 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico (sede do agrupamento: a escola sede). Frequentam o agrupamento 1050 alunos, assim distribuídos: pré-escolar - 81, 1º ciclo,- 374 , 2º ciclo - 240 e 3º ciclo – 355.

Amostra

Após as devidas autorizações por parte dos Encarregados de Educação (E.E.) e órgão de gestão, foram escolhidos cinco grupos distintos. Nesta comunicação fazemos referência apenas a três grupos:

Cada grupo era constituído por 8 elementos.

1º Grupo (G1) – Elementos Internos (Docentes) - constituído por um Coordenador de Departamento, uma Coordenadora de Ciclo, dois Subcoordenadores, um Docente do 1º Ciclo, um Docente do Pré-Escolar, um Mediador EFA e um Docente sem cargos;

2º Grupo (G2) – Elementos Internos (Alunos) – constituído por dois alunos do 4º ano de escolaridade, dois alunos do 6º ano de escolaridade, dois alunos do oitavo ano e dois alunos dos CEF's;

3º Grupo (G3) – Elementos Externos – Um elemento da Associação de Pais do 1º Ciclo /Pré-Escolar ; um elemento da Associação de Pais da E.B. 2.3; Um elemento da Autarquia; um elemento das parcerias; um Encarregado de Educação do Pré-Escolar, Encarregado de Educação/3ºCiclo.

Desenho da investigação

As reflexões de carácter metodológico são tema recorrente, a propósito da construção teórica concetual, das relações estabelecidas entre a teoria e os dados empíricos. O método de pesquisa deve ser selecionado atendendo aos objetivos formulados e à possibilidade de dar resposta às questões de pesquisa.

Yin (1994:13) define estudo de caso como "uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo no contexto natural, especialmente, quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes [e] em que são usadas múltiplas fontes de evidência". Para Stake (1998:11), o estudo de caso é "o estudo da particularidade e da complexidade de um caso singular para compreender a sua atividade em circunstâncias importantes". Este estudo apoia-se numa metodologia qualitativa de estudo de caso com recurso à técnica de entrevista de grupo (Focus Group).

O focus group é uma técnica qualitativa que visa o controlo da discussão de um grupo de pessoas, inspirada em entrevistas não diretivas. Aires (2011) refere

> A entrevista de grupo tem a vantagem de ser económica, de proporcionar grande quantidade e diversidade de informação, de estimular os participantes, de ser mais cumulativa e elaborativa do que as respostas individuais e de ser uma técnica de pesquisa em expansão em estudos de natureza qualitativa(Aires, 2011: 36).

Deste modo realizámos três entrevista de *focus group*, que foram gravadas, transcritas e posteriormente, procedemos a uma análise de conteúdo ou análise temática (Bardin, 2008: 198) a qual consiste na "operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia) " (Bardin, 2008: 145).

Após análise detalhada e aprofundada dos conteúdos das entrevistas, foi concentrada em dimensões, categorias, subcategorias e unidades de análise da respetiva ocorrência no discurso resultante do debate e discussão em *Focus Group*. As categorias temáticas criadas para a referida análise são apresentadas no quadro1.

Quadro 1 –Grelha de análise: entrevistas de *Focus group*. Dimensões / categorias / subcategorias

Dimensões	Categorias	Subcategorias
A- Sucesso educativo	A.1 Os caminhos para aprendizagem	1.a) a escola e a aprendizagem 1.b) Comportamento 1. c) Comunidade educativa

B-.Práticas de ensino	B.1.Desenvolvimento do currículo	1.a) Articulação curricular 1.b) Monitorização 1.c) Avaliação
C-Organização e gestão escolar	C.1.Grau de satisfação com organização	1.a) Gestão dos recursos 1.b) Liderança

Concluída a leitura integral das entrevistas e a sua categorização, construímos diversos quadros para simplificar o material recolhido, organizando as unidades de análise mais significativas, de forma a possibilitar a análise do corpus e a passagem da descrição à interpretação através da inferência. Na organização do corpus das entrevistas, atendemos às seguintes regras: exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência.

Apresentação dos dados e análise dos resultados

Apresentamos os dados colhidos na entrevista de *Focus group* de forma estruturada para cada uma das dimensões em análise recorrendo, por se tratar de um tipo de entrevista em que a interação entre os intervenientes é muito importante, a excertos ilustrativos nos quadros abaixo dessa mesma troca de opiniões.

Dimensão 1- Sucesso educativo

Categoria A.1 -Os caminhos para aprendizagem

Nesta primeira categoria, incluímos as opiniões dos entrevistados sobre "Os caminhos para aprendizagem". Para uma compreensão mais fina das opiniões, dividimos a análise em subcategorias e indexámos as respetivas unidades de análise.

Quadro 2 – 1.a) A escola e a aprendizagem

Subcategoria	Unidades de análise
A escola e a aprendizagem	"gostam de vir à escola porque aqui podem aprender, encontrar amigos e têm uma biblioteca escolar" (G2). "não temos que gostar da escola(…) temos que vir" (G2). "os alunos das turmas CEF não gostam do ambiente da escola" (G2). "Não existem casos de abandono escolar "(G1) "Alunos da escola estão pouco motivados, têm falta de concentração, pouco entusiasmo, falta de esforço para estudarem…) risos… Sem dúvida dificulta bastante o trabalho do professor" (G1). "os alunos dizem que aprendem melhor, por exemplo, se os professores usarem powerpoints" (G2) "os professores têm muita influência no gosto que os alunos possam ter pelas diferentes disciplinas, (……)" risos… "os professores na maior parte das vezes são os responsáveis pelo facto de um aluno gostar ou não de uma determinada disciplina" (G2).

Conforme é possível constatar ao longo da apresentação dos dados das entrevistas. Os alunos (G1) referem que gostam da escola, mas independentemente de gostar ou não tem de vir à escola. Referem ainda que aprendem melhor quando os professores utilizam as tecnologias e a influência do professor no gosto que os alunos possam ter pelas diferentes disciplinas.

Consideram que pouco podem fazer para ajudar os professores a reconhecer os progressos e /ou dificuldades porque se sentem inibidos para dizer-lhes frontalmente o que sentem e como pensam.

Os professores sublinham falta de concentração, pouco entusiasmo, falta de estudo o que dificulta bastante o trabalho dos professores, obrigando-os a um maior desgaste profissional. Referem ainda que o tamanho das turmas, com muitos alunos, traz dificuldades em gerir os alunos, sobretudo com características muito diferentes.

Quadro 3 – 1.b) Comportamento

Subcategoria	Unidades de análise
Comportamento	"Há colegas que fazem muito barulho na sala de aulas e gritam nos corredores" (G2). "Por vezes ficam sozinhos dentro da sala sem estar ninguém a tomar conta de deles o que, naturalmente acontecem muitas asneiras" (G2). "….também não gostam quando os professores *gritam* com os alunos"(G2). "(…) os alunos que se portam mal deveriam ser mais repreendidos e os pais deveriam ser responsabilizados pelas atitudes dos seus filhos". (G2) "Ao nível do ambiente da aula existe um burburinho com bastante frequência o que quebra o ritmo de trabalho (alguma indisciplina)"(G1). "os alunos vêm cada vez mais a escola como sendo uma instituição onde não é necessário ter regras de conduta, tornando-os mais indisciplinados e desobedientes"(G1). "em termos disciplinares não tem havido grandes dificuldades aqui dentro, reconhecendo que nos poucos casos que se registaram pautaram-se por valores de igualdade, justiça e equidade" (G3).

Os entrevistados referem que existe alguma indisciplina na sala de aula e fora da sala de aula explícita pelos alunos e professores, opinião diferente têm os elementos externos reconhecem que existem, mas poucos casos, estes pautaram-se por valores de igualdade, justiça e equidade. "Trabalhamos em conjunto com a escola e não temos conhecimento de grandes conflitos" (G3).

Quadro 4 – 1.c) Comunidade Educativa

Subcategoria	Unidades de análise
Comunidade Educativa	"mostra-se satisfeita com o funcionamento das diferentes áreas do Agrupamento" (G3). "deveria haver maior participação do Pré -Escolar na vida do Agrupamento"(G1). "a Biblioteca está a funcionar bem e todos os alunos desde o Pré-Escolar ao 3º ciclo tiram um bom rendimento da mesma, no entanto para os alunos que frequentam a escola no período da noite ainda não está disponível" (G1). "os Encarregados Educação (E.E.) participam na vida da escola e estão mais presentes na educação e na vida dos seus filhos nos primeiros anos de escolaridade, mas à medida que vão avançando nos anos de escolaridade vai

	diminuindo as suas participações e a sua intervenção na vida escolar dos seus filhos" (G1). "os alunos afirmam que mantêm diálogo com os pais/encarregados de educação, conversas de forma muito assídua sobretudo sobre as coisas que menos gostam na escola"(G2). "existe preocupação da escola em atrair os pais e toda a comunidade educativa São exemplo disso as Iniciativas desenvolvidas a nível da paróquia da junta de freguesia, da Associação de pais e das parcerias e as atividades do final do ano" (G3). " Saliento o trabalho desenvolvido pela CPCJ e pela fraterna, embora não haja escoamento para tantos casos,(…) os recursos diminuíram, pois não é possível ter sucesso com poucos recursos" (G3).

A relação da biblioteca com os alunos é um aspeto positivo referido pelos professores. Os professores constatam que Encarregados Educação (E.E.) participam na vida da escola e estão mais presentes na educação e na vida dos seus filhos nos primeiros anos de escolaridade, mas à medida que vão avançando nos anos de escolaridade vai diminuindo as suas participações e a sua intervenção na vida escolar dos seus. O que no meu entendimento à medida que vão avançando nos anos de escolaridade também fica mais autonomia e com mais responsabilidade.

Dimensão 2- Praticas de Ensino

Categoria B.1.Desenvolvimento do currículo

A nível do desenvolvimento curricular, subdividimos em três subcategoria a saber: Articulação curricular; monotorização e avaliação.

Quadro 5 – B.a) Articulação curricular

Subcategoria	Unidades de análise
Articulação curricular	"sentem a falta das festas dos finais dos períodos lectivos como em outros anos"(G2). "A articulação entre o 1º ciclo e o 2º Ciclo faz-se apenas com uma reunião no inicio do ano com todos os professores, no entanto manifestaram que deveria existir outro tipo de participação entre todos os docentes" (G1). "Grupos/áreas disciplinares que procedem à planificação do processo de ensino e de aprendizagem, adequando-o às caraterísticas do grupo/turmas. Com o objetivo é garantir *a uniformização de procedimentos e instrumentos…." (G1)* "O diretor de turma promove a participação dos nossos pais/E.E. na aprendizagem" (G2) "o incentivo à participação e informação passa pelo diretor de turma"(G3) Os E.E., o papel deles é importante. É fundamental. Tem crescido a sua ação, de uma forma sustentada, positiva, acho que tem enriquecido o plano de atividades da escola, tem enriquecido com a sua experiência toda a comunidade educativa" (G3).

	"existe um espírito de colaboração ao nível dos professores do 2º e 3º ciclos que têm vindo a melhorar. Os critérios de avaliação são iguais no grupo/área. Em termos de testes, nós tentamos fazer, quer dizer, nós tentamos fazer a estrutura mais ou menos igual" (G1).

Relativamente à articulação vertical curricular ela tende a ser implementada em todos os ciclos. No entanto, os professores do 1º por razões de logística referem que existe apenas uma reunião de articulação no início do ano. No entanto a nível do 2º e 3º ciclos é visível o trabalho colaborativo as equipas pedagógicas (Formosinho & Machado,2012: 40) no sentido de *garantir a uniformização de procedimentos e instrumentos….".*

Quadro 6 – B.b) Monitorização

Subcategoria	Unidades de análise
Monitorização	"somos informados sobre os critérios de avaliação, no inicio do ano letivo "(G2). "somos informados sobre os critérios de avaliação na primeira reunião, em setembro(G3). "sou informado via caderneta /telefónica pelo diretor de turma" (G3). "Existe muita informação a nível dos cargos intermédios, mas nem sempre há um "fio condutor a todos os professores" (G1). "alunos deveriam aproveitar mais os apoio educativos. Os que mais precisam são os que nunca vêm" (G1). "nem sempre venho aos apoios porque estamos muito tempo na escola" (G2). "A nível do apoio dos EE para trabalhar com os seus educandos dizem que o meio envolvente, não é favorável, uma vez a maioria dos pais que não tem competência para o fazerem. Há muitos a receber formação, mas ainda não são visíveis as mudanças culturais"(G3).

Nesta subcategoria os entrevistados (G1) e (G3) referem que são informados sobre os critérios de avaliação no inicio do ano letivo. Os E.E. são informados via telefone ou caderneta pelo diretor de turma sobre assuntos relacionados com o seu educando. A nível dos apoios educativos a escola disponibiliza apoio aos alunos, mas nem sempre os alunos que precisam utilizam o apoio para tirar suas dúvidas, " os que têm mais dificuldades são os que nunca vêm aos apoios", referem os professores.

Quadro 7 – B.c) Avaliação

Subcategoria	Unidades de análise
Avaliação	"(….)além disto acham que os alunos não podem mudar nada porque não têm poder para fazer nada"(G2). "acham pertinente que ela se faça a Autoavaliação, e entendem que é um bom instrumento que deverá servir para reflexão com o objetivo de melhorar toda a escola "(G1). "os professores dão muita importância aos testes (…), mas também avaliação é importante para verem o próprio progresso se sabemos ou não "(G2). "nós fazemos a autoavaliação a todas as disciplinas no final de cada período

	"(G2). "a Avaliação de Desempenho veio piorar ao nível das relações pessoais entre os docentes" (G1). "Lembrar que as condições físicas também tem de ser avaliadas e lamentam os Pfs ficarem "ad eterno" pelo que tem de desaparecer, não tem condições para os alunos terem aulas. São muito quente e muito frios". (G3) "a falta de psicólogo pois é preciso avaliar para dar alguma tipo de resposta, para fazer algum trabalho com aluno. Porque a maior parte dos casos não são problemas cognitivos ,mas de foro emocional, pelo que esses problemas tem que ser solucionados com o objetivo dos alunos terem ganhos pedagógicos " (G3).

Relativamente à avaliação os nossos entrevistados referenciam a avaliação com diferentes perspetivas, esta diverge de grupo para grupo. Este facto, em nosso entender, traduz a discrepância do papel desempenhado por cada uma das categorias de atores, numa relação em que os níveis de poder e de conhecimento da problemática. O grupo de alunos realça os testes de avaliação e as fichas autoavaliação preenchidas com um formulário de questões. O grupo de professores faz referência à autoavaliação do agrupamento como uma reflexão para melhorar, e à avaliação de desempenho. O último grupo aborda as condições físicas e a falta de psicólogo.

C-Organização e gestão escolar

Categoria C.1.Grau de satisfação com organização

A nível grau de satisfação com a organização, subdividimos em duas categorias a gestão dos recursos e a liderança.

Quadro 8- 1.a) Gestão dos recursos

Subcategoria	Unidades de análise
Gestão dos recursos	"Deveria bar estar aberto mais tempo …. servir pelo menos refeições ligeiras (sopa e sandes)" (G1). "a escola seria melhor se as casas de banho fossem melhoradas…e também se a escola tivesse mais salões para se poder jogar. O trajeto que se têm de andar (desde o portão da entrada até às salas de aula) é muito longo principalmente quando está chuva que ficamos todos molhados" (G2). "Horários são pouco favoráveis à participação dos pais. No entanto, a nível de reuniões tem-se sentido um esforço por parte da escola a conciliar os horários. Quanto ao horário do diretor de turma o horário é mais complicado" (G3). "A associação de pais são um recurso fundamental na procura de soluções por parte dos alunos e da escola" (G3). "Nota-se a preocupação do agrupamento para com a comunidade e o contrário também acontece, são exemplo disso as atividades que se fazem no agrupamento"(G3). "estão misturados os meninos do 1º ciclo com os do jardim ,no intervalo, sugere que deveria haver um espaço para proteger os pequenos para estes estarem mais resguardados das brincadeiras dos mais velhos"(G3) .

Os alunos mencionam as casas de banho, o salão de jogos. Os Encarregados de Educação referem, como principais obstáculos para participar na vida da escola, a questão dos horários de trabalho e a sua incompatibilidade com os horários de funcionamento da escola. Referem também a existência de relações de colaboração e de decisões consensuais com o agrupamento e vice-versa, caso as atividade em conjunto.

Quadro 9- 1.b) Liderança

Subcategoria	Unidades de análise
Liderança	"Sentem-se apoiados pela Direção, nomeadamente pela Diretora do Agrupamento" (G1). "Falta funcionários no campo ou no recreio a tomar conta dos alunos (1º ciclo)"(G2). "Sentem-se à vontade para fazerem sugestões ou reclamações, pois não **é preciso meter um** requerimento para serem atendidos o que não fica que sejam cumpridas" (G3). "Muita burocracia a que estão sujeitos…, e além disso demasiada legislação e intervenção estatal…" (G1). "Apoio de projetos e parcerias… Caso o Y " (G1), (G3).

Relativamente à liderança, tal como referem os grupos dos entrevistados todos se sentem apoiados pela direção. Fica também patente que o papel da Associação de pais e as parcerias tem uma boa relação com a direção e realçam que tem prazer em apoiar os projetos desde a conceção. No excerto do texto os professores referem como aspeto negativo burocracia que estão sujeitos.

Conclusão

Autoavaliar a escola deve ser um processo construído no respeito pela autonomia dos profissionais e das comunidades educativas, desejado e assumido por estes, com uma necessidade de conhecimento profundo, sistemático e crítico da respetiva realidade social, organizacional e educacional, de natureza formativa e conducente a uma melhoria global e sustentada de todos os dispositivos, que visem uma educação de qualidade em termos científicos e pedagógicos.

Os resultados do estudo revelam que o Agrupamento promove mecanismos de avaliação participada, de colaboração e partilha. No entanto, existem alguns obstáculos para participar dos E.E.na vida da escola, a questão dos horários de trabalho e a sua incompatibilidade com os horários de funcionamento da escola. Revelam também que a avaliação é vista com diferentes perspetivas, esta diverge de grupo para grupo. Este facto, em nosso entender, traduz a discrepância do papel desempenhado por cada uma das categorias de atores, numa relação em que os níveis de poder e de conhecimento da problemática.

As escolas, os atores, o meio económico e cultural, as capacidades e os interesses, estas diferenças podem ser vistas como "constrangimento ou como riqueza" (De Ketele, 2011: 34), o envolvimento de todos estes parceiros, neste processo de avaliação, despoletou uma dinâmica que terá como efeito principal um maior compromisso destes atores educativos na resolução dos

problemas do agrupamento, tomando conhecimento, por dentro, das contingências que enquadram a vida escolar. A autoavaliação deverá incentivar à participação, transparência e responsabilização de todos. A partilha de responsabilidades com a comunidade obrigará a que todos sintam que a escola é de todos, de maneira a acompanhar os desafios e evoluções propostas à educação.

Referências

Afonso, N. (2000). Autonomia, Avaliação e Gestão Estratégica das Escolas Públicas. In J. Adelino Costa, A. Neto Mendes & Alexandre Ventura (Org), *Liderança e Estratégia nas Organizações Escolares* (pp. 201-216). Aveiro, Edições Universidade de Aveiro.

Afonso, A. (2010b). Gestão, autonomia e accountability na escola portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,* 26(1), 13-30.

Aires, L. (2011) *Paradigma Qualitativo e Práticas de investigação educacional.* Lisboa: Universidade. Aberta

Azevedo, J. (2007). Avaliação das Escolas: Fundamentar Modelos e Operacionalizar Processos. In M. Miguéns (dir.), *Avaliação das Escolas – Modelos e Processos* (pp. 13- 99). Lisboa: CNE.

Bardin, L. (2008). *Análise de Conteúdo.* Lisboa: Edições 70

Barroso, J. (2005) O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade, Campinas,* 26(92), 725-751.

Cytermann, J-R. (2005) Le processus de Lisbonne et la convergence des systèmes éducatifs européens, *Revue de l'Association Française des Administrateurs de l'Education,* 2, 17-28.

De Ketele, J. (2011). As abordagens por competência (APC) analisadas do ponto de vista das politicas em educação. In M. P. Alves, (Orgs.), *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo* (pp.131-142). Porto: Porto Editora

Estêvão, C. (1998a). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho.

Figari, G. (1999). Para uma Referencialização das Práticas de Avaliação dos Estabelecimentos de Ensino. In Estrela Albano & António Nóvoa (Orgs.), *Avaliações em Educação: Novas Perspetivas* (pp. 139-154). Porto: Porto Editora.

Freire, P. (1994). Educación y participación comunitaria. In M. Castells et al, *Nuevas perspectivas criticas en educación* (pp. 83-96). Barcelona: Paidós.

Formosinho, J. & Machado, J. (2012). Autonomia da escola, organização pedagógica e equipas educativas. In I. Fialho & J. Verdasca (Org.). *TurmaMais e sucesso escolar. Fragmentos de um percurso* (pp. 45-58). Évora: CIEP/UE.

Legrand, L. (1981). *L'école unique: à quelles conditions?*. Paris: Éditions du Scarabée /Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Éducation Active.

Lima, L. (1999). E depois de 25 de Abril de 1974 centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. *Revista Portuguesa de Educação*, 12 (1), 57-80.

Lima, L. (2011).avaliação, competitividade e hiperburocracia. In M. P. Alves, & J. M. De Ketele,. (Orgs.), *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo*. (pp.131-142). Porto: Porto Editora.

Macbeath, j., Meuret, D., Schratz, M., & Jakobsen, I. (2005). *A história de serena. Viajando Rumo a uma Escola Melhor*. Porto: Edições ASA.

Rodríguez R. & C. Becerra, I. (2001). Los grupos de discusión para el análisis de calidad de las instituciones educativas. In L. N Cubero; C. Pérez; R. Cruz Díaz; C. Faraco; F. Noguero; L. Baizán & J. Delgado (eds.). *Evaluación de Políticas Educativas*. VIII Congreso Nacional de Teoría de la Educacion (pp. 83-85). Huelva: Universidad de Huelva.

Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos.* Madrid: Ediciones Morata.

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage.

A Política Educacional, Projeto Professor Diretor de Turma no Campo Educacional Brasileiro Entre o Local e o Global: A Experiência do Ceará – Brasil

Vagna Brito de Lima
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
vagna.lima@gmail.com

Maria Zuleide da Costa Pereira
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
mzul@uol.com.br

RESUMO – O presente texto resulta das reflexões realizadas a partir da análise bibliográfica e documental acerca do Projeto Professor Diretor de Turma (PPDT), em andamento nas escolas públicas estaduais do Estado do Ceará-Brasil, implantado desde o ano de 2008, em um contexto globalização das políticas neoliberais e suas implicações no campo educacional. O objetivo é analisar a política educacional cearense Projeto Professor Diretor de Turma numa perspectiva das transformações políticas e econômicas ocorridas no contexto local e global e suas influências no trabalho docente, na organização da escola e na gestão pedagógica. Teoricamente, o estudo referencia-se em Sá, 1997; Torres, 2007; Alho & Nunes, 2009; Favinha et all, 2012, sobre a temática analisada em Portugal; No Brasil recorre-se a Tavares, 2011; Chaves & Leite, 2012; Silva, 2013. Para a análise da perspectiva política entre o local e o global, as referências são Harvey, 2008; Hobsbawm, 1995; Bobbio, 2000, 2011; Dourado, 2002; Luckesi, 1994; Oliveira, 2011; e Santos, 1999. A abordagem metodológica configura-se como qualitativa analítica, ancorando-se na análise documental e na revisão da literatura.

Palavras-Chave: Diretor de Turma. Política Educacional. Contexto local e global.

Introdução

O presente artigo resulta das reflexões suscitadas no contexto da educação pública cearense acerca da política educacional intitulada Projeto Professor Diretor de Turma (PPDT), implementado nas escolas públicas estaduais no Ceará no ano de 2008, e suas interfaces com a prática docente daqueles que ocupam a função/cargo Diretor de Turma (DT) e demais sujeitos do fazer pedagógico no âmbito da escola, contextualizando com os processos de mudanças e transformações ocorridas na educação como consequência das transformações globais do campo econômico.

As inquietações que mobilizam este empreendimento investigativo pautam-se pelo desejo de entender as reais contribuições das políticas educacionais inovadoras que se apresentam como alternativas para superar os desafios que se sobrepõem ao fazer pedagógico no cotidiano escolar.

Conforme Sá (1997: 29), "[...] pelo decreto de 14 de Agosto de 1895, determina-se que de entre os professores da classe um será designado director, competindo ao governo a sua nomeação sob proposta do reitor", ao analisar as continuidades e rupturas do diretor de classe ao diretor de turma, indicando a origem da função e o seu percurso na história da educação portuguesa, passando por diretor de classe, diretor de ciclo e, posteriomente, diretor de turma.

Tomam-se como base para o presente estudo pesquisas realizadas em Portugal (SÁ, 1997; TORRES, 2007; ALHO & NUNES, 2009) e no Brasil (TAVARES, 2011; CHAVES & LEITE, 2012; SILVA, 2013), entre outros autores (HARVEY, 2008; HOBSBAWM, 1995; BOBBIO, 2000, 2011; DOURADO, 2002; LUCKESI, 1994; OLIVEIRA, 2011; SANTOS, 1999).

A temática em estudo: Diretor de Turma

O Projeto Professor Diretor de Turma (PPDT) está em andamento nas escolas públicas estaduais do Ceará desde o ano de 2008, tendo sido implantado inicialmente como experiência piloto em 25 escolas estaduais de educação profissional, e ampliado em 2010 para outras 444 escolas, totalizando assim 2.988 turmas e 2.118 professores diretores de turma, por meio de adesão das escolas de ensino regular da rede estadual, especialmente nas turmas de 1º ano do ensino médio e 9º ano do ensino fundamental, nas escolas que não ofertassem ensino médio. Em 2011 o referido projeto foi ampliado para os demais anos do ensino médio. Em 2012 o projeto já abrangia 530 escolas, 4.821 turmas e 4.241 professores diretores de turma (SEDUC, 2013).

A política educacional cearense em questão buscou inspiração no modelo educacional em prática nas escolas de Portugal desde o ano de 1968 com essa nomenclatura, quando da aprovação do Estatuto Preparatório do Ensino Secundário, por meio do decreto nº 48.572/68. Foi criado e regulamentado com áreas e responsabilidades idênticas às já antes conferidas ao Diretor de Ciclo. Para Sá (1997, p. 47), "[...] a substituição do director de ciclo pelo director de turma tem um alcance que vai muito para além da mera alteração de nomenclatura [...]", o autor complementa que tal mudança se configurou em uma nova ideologia organizacional impregnada no contexto educativo português.

Com efeito, diante dos achados sobre o cargo Diretor de Turma em Portugal e as funções que o Professor Diretor de Turma ocupa no âmbito educacional brasileiro, especificamente na rede pública estadual de ensino cearense, impõe-se a necessidade de compreender a tessitura de tal política educacional e suas interfaces com o fazer pedagógico.

A educação portuguesa como inspiração: O Diretor de Turma além-mar

Ao se direcionar o olhar analítico para compreender o papel do diretor de turma no sistema educacional português, com vistas a estudar a realidade da política educacional do Projeto Professor Diretor de Turma (PPDT), em andamento nas escolas públicas estaduais cearenses, cabe retornar às terras portuguesas de onde vem a inspiração para a política em questão. Constata-se que a função do Diretor de Turma (DT) tem um percurso histórico considerável, como já mencionado anteriormente (SÁ, 1997; TORRES, 2007), com transformações diretas nas contribuições de tal sujeito no trabalho pedagógico escolar.

Com base em estudos realizados no âmbito da educação portuguesa sobre a importância do Diretor de Turma (DT) enquanto gestor do currículo (FAVINHA at all, 2012), conclui-se que tal sujeito ocupa um lugar de liderança pedagógica, e, para além desse aspecto, seu papel abrange a integração entre os demais professores, e, entre escola e comunidade. Para Favinha at all (2013: 8-9), "em Portugal a figura do diretor de turma tem sido colocada no centro do trabalho de

coordenação pedagógica a desenvolver com os alunos para promover o sucesso educativo, tornando-se num líder pedagógico dos seus pares e interligando a escola e a família". Entre as dimensões atribuídas ao diretor de turma em Portugal e as funções que o diretor de turma ocupa no âmbito educacional cearense/BR, pauta-se a motivação para compreender os meandros da tal política educacional em questão.

O Professor Diretor de Turma (PDT): a experiência do Ceará/Brasil

Para efeito de compreensão, é importante destacar que a Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC/CE) divide-se em vinte Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE) e três Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza (SEFOR).

O Projeto Professor Diretor de Turma (PPDT) encontra-se em andamento nas escolas públicas estaduais do Ceará desde 2008; em 2012 já abrangia 530 escolas, envolvendo 4.821 turmas e 4.241 professores diretores de turma (SEDUC, 2013).

A tabela que segue apresenta o demonstrativo do PPDT no ano de 2013:

Tabela 1: Demonstrativo do PPDT CREDE/SEFOR/2013

CREDE/SEFOR – CE/BR	Quantidade
Escolas com o PPDT	549
Turmas com DT	5.637
Professores DT	4.885
Coordenadores Regionais[1] (CRPPDT)	26

Fonte: SEDUC, 2013.

Conforme estudo realizado pelas professoras Chaves e Leite (2010: 13) abordando a dinâmica de funcionamento do PPDT, "o *diretor de turma* é um professor que leciona disciplina de sua área de formação e ministra simultaneamente a disciplina de Formação Cidadã. [...]" (2010: 3). A metodologia de execução do Projeto Diretor de Turma que se materializa na Secretaria da Educação do Estado do Ceará destina 5 (cinco) horas semanais para a realização das atividades específicas, 2 (duas) horas para a organização dos instrumentais com informações individuais e coletivas colecionadas em um dossiê e portfólio, 1 (uma) hora para atendimento dos pais e alunos, 1 (uma) hora para orientação de alunos monitores por disciplina para o estudo orientado e 1 (uma) hora à aula de formação para a cidadania (SEDUC, 2013).

Na direção do acompanhamento sistemático das ações do PPDT desenvolvidas no interior das escolas, porquanto a superintendência escolar realiza o acompanhamento na perspectiva da gestão da escolar, observa-se a existência de mais um sujeito específico para coordenar esse acompanhamento, o Coordenador Regional do Projeto Professor Diretor de (CRPPDT), distribuído em cada CREDE e SEFOR, conforme se pode observar na Tabela 1 (Demonstrativo do PPDT no âmbito da SEDUC/CE).

[1] Coordenador Regional do Projeto Professor Diretor de Turma (CRPPDT).

O Projeto Professor Diretor de Turma (PDT) e suas interfaces com a prática docente

Nos documentos orientadores do PPDT na Secretaria da Educação do Estado do Ceará, apresenta-se como exigência para o perfil do Professor Diretor de Turma que este seja um bom líder, incentivador, ativo, responsável, sensível, prudente e apaixonado pela educação (SEDUC, 2013).

Em estudo com lócus investigativo o contexto da referida política educacional cearense, consta que:

> O Diretor de Turma é o elemento do grupo que cria o ambiente para que os alunos possam partilhar as suas experiências, preocupações, fobias, permitindo-lhes exprimirem-se de modo aberto e objetivo, sendo um verdadeiro amigo/conselheiro e um tutor que se empenha no sucesso dos seus alunos. (TAVARES, 2011: 457-458)

Assim, considera-se relevante o papel do Professor Diretor de Turma (PDT) nas escolas públicas cearenses, como o mobilizador das estratégias de integração entre os sujeitos dos diferentes segmentos envolvidos no contexto escolar para a construção de um ambiente que proporcione condições favoráveis ao efetivo fazer pedagógico, com vistas ao desenvolvimento dos envolvidos na relação de construção da aprendizagem. Nessa direção, o Diretor de Turma assume papel de gestor da sala de aula e, sobretudo, de mediador das relações entre alunos, escola e família. Configurando-se uma das interfaces do PPDT com a prática docente, a mediação das relações em sala de aula.

A segunda interface do PPDT com a prática docente aponta na direção da exigência que se impõe à escola: a transmissão do saber sistematizado. Nessa direção, cabe destacar a gestão curricular. Para Silva (2013, p.5), “o professor diretor de turma, apesar de centrar sua atenção sobre os alunos, continua ocupando o lugar de interface entre a docência e a gestão curricular através do conselho de turma, onde discutirá, por exemplo, as práticas curriculares mais adequadas à sua turma” (2013, p.5).

O Professor Diretor de Turma ocupa um papel importante na mobilização de esforços para garantir a permanência e a aprendizagem dos alunos, através do acompanhamento diário da frequência e atendimento individualizado dos pais e alunos, caracterizando-se a terceira interface como mobilização da interação escola família. Conforme Tavares (2011), no seu estudo de caso em uma escola cearense:

> O Diretor de Turma é, antes de mais, um educador; ele é o professor que acompanha, apóia e coordena os processos de aprendizagem, de orientação, de maturação dos alunos e de orientação e de comunicação entre os docentes, alunos, pais/encarregados de educação e restantes agentes da ação educativa. (TAVARES, 2011: 456)

Com efeito, constata-se que a experiência da política educacional nas escolas públicas cearense apresenta visíveis aproximações com a política original inspiradora. A tríplice função de coordenar o ensino, disciplinar os alunos e mobilizar o contato com as famílias atribuídas ao Diretor de Turma em Portugal (SÁ, 1997) tem se verificado no contexto das escolas públicas estaduais do Ceará.

O campo educacional brasileiro entre o local e o global: atualizações históricas

Compreende-se que para analisar a política educacional cearense efetivada por meio do Projeto Professor Diretor de Turma é necessário ampliar o olhar do local para o global, a fim de identificar "as questões de fundo" que se materializam na efetivação de tal projeto e que revelam as intencionalidades do Estado.

Nessa direção, recorre-se à análise de Hofling (2001: 30):

> Para além da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo de políticas públicas, é fundamental referir-se às chamadas "questões de fundo", as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção qualquer.

Sobre as "questões de fundo" que se configuram nas relações estabelecidas entre os diferentes segmentos da sociedade no desdobramento da implementação das políticas, a autora observa que "[...] uma destas relações consideradas fundamentais é a que se estabelece entre Estado e políticas sociais, ou melhor, entre a concepção de Estado e a(s) política(s) que se implementam, em uma determinada sociedade, em determinado período histórico" (HOFLING, 2001: 30).

Nesse empreendimento analítico, busca-se de início identificar minimamente o conceito de Estado. Para Bobbio (1987, p. 53), "As duas fontes principais para o estudo do Estado são a história das instituições políticas e a história das doutrinas políticas [...]". Assim, na perspectiva de compreender como se configura o Estado moderno e contemporâneo como ponto de partida para a análise do objeto de estudo, recorre-se à dimensão histórica dessa categoria, apesar de que, "mais do que o seu desenvolvimento histórico, o Estado é estudado em sí mesmo, em suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos [...]" (BOBBIO, 1987: 55).

Com base na concepção de Estado capitalista, intenta-se entender como se inserem as categorias democracia e cidadania, e como se inserem as políticas educacionais nesse contexto. Há uma pluralidade de concepções sobre a democracia no seu percurso histórico de transformação das concepções e conceitos de democracia, conforme Bobbio (2000: 30), quando reflete sobre a definição mínima de democracia:

> Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos.*

Os argumentos de Bobbio (2000) contribuem para o entendimento da democracia no contexto moderno como democracia representativa, com um percurso histórico de transformações na sua interpretação dos antigos até a presente configuração que se materializa no Estado capitalista.

A autonomia está relacionada à liberdade e ao poder para decidir, respeitando as normas dentro dos limites permitidos pelas políticas de educação planejadas pelo Estado para as escolas. De acordo com as análises de Bobbio (2000, p. 32), "[...] é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra". Pensando em termos concretos, no âmbito do Estado capitalista, esse poder de decisão está intimamente ligado ao modelo de sociedade que se pretende formar, e é nessa concepção que se revelam as intecionalidades políticas, bem como se inscreve a ideia de cidadania que se imprime nas políticas públicas sociais.

Para Santos (1999: 210):

> O segundo período do capitalismo nos países centrais, o capitalismo organizado, caracteriza-se pela passagem da cidadania cívica e política para o que foi designadp por "cidadania social", isto é, a conquista de significativos direitos sociais, no domínio das relações de trabalho, da segurança social, da saúde, da educação e da habitação por parte das classes trabalhadoras das sociedades centrais e, de um modo muito menos característico e intenso, por parte de alguns setores das classes trabalhadoras em alguns países periféricos e semiperiféricos.

A cidadania tem estreita relação com a ideia de igualdade estabelecida em uma sociedade, e se efetiva pelos direitos e deveres constituidos pelas instituições políticas e sociais. A cidadania não é monolítica, porquanto é constituída por diferentes tipos de direitos e instituições, como os direitos cívicos, os direitos políticos e os direitos sociais. As demandas por participação e garantia dos direitos vão de encontro ao princípio de mercado.

Santos (1999: 211) esclarece que "este maior equilíbrio entre Estado e mercado foi obtido por pressão do princípio da comunidade enquanto campo e lógica das lutas sociais de classe que estiveram na base da conquista dos direitos sociais. [...]". Ou seja, a compreensão do conceito de cidadania passa pelo entendimento da pressão exercida pelos movimentos sociais organizados, no bojo das suas lutas por democracia, participação e liberdade no Brasil e no mundo.

Feito esse prâmbulo, cabe situar historicamente o processo local com as tensões e influências globais. O Estado brasileiro, após anos de ditadura militar (1964 a 1985)[2], passou por um processo de redemocratização. Os anos de 1980 a 1990 foram de efervescentes mudanças, reformas e transformações nas relações democráticas em construção neste país. Tais transformações não ocorreram no contexto local de forma isolada, deslocadas da esfera global do âmbito das relações políticas e econômicas capitalistas. Em contraposição a isso, as mudanças ocorridas no Brasil nos anos de 1990 são desdobramentos da nova configuração nas relações econômicas em escala planetária.

O historiador Eric Hobsbawm (1995), em sua obra dedicada a analisar o século XX, aborda a intensidade e a velocidade das transformações ocorridas no século passado:

> A novidade dessa transformação está tanto em sua extraordinária rapidez quanto em sua universalidade. Claro, as partes desenvolvidas do mundo, isto é, para fins práticos, as partes

[2] Período do regime militar iniciado com o golpe militar de 31 de março de 1964 e que se estendeu até a escolha do deputado Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1995.

> central e ocidental da Europa e a América do Norte, além de uma pequena faixa de ricos e cosmopolitas em toda parte, há muito viviam num mundo de constante mudança, transformação tecnológica e inovação cultural. Para eles, a revolução da sociedade global significou uma aceleração ou intensificação de movimento a que já se achavam acostumados em princípio. (HOBSBAWM, 1995: 283)

Nos termos analisados pelo autor, conclui-se que as transformações, mesmo alcançando uma perspectiva de universalidade, não se deram uniformemente em todas as regiões do planeta, pois mesmo nas regiões privilegiadas nesse processo, as transformações tecnológicas e a inovação cultural não estão disponíveis para toda a sociedade, achando-se restritas às elites econômicas em âmbito local e global.

Pensando em âmbito local, percebe-se que não foi diferente, porquanto as transformações ocorridas no Brasil se deram no período da crise econômica mundial presenciada no final do século XX. Nas décadas de 1970 e de 1980 materializava-se a "reforma" do Estado-providência no contexto da crise econômica mundial.

No contexto global, mais ainda nos Estados Unidos e na Grã-Betanha, no final da década de 1970 a lógica neoliberal se consolidava como a nova ortodoxia econômica de regulação da política pública no nível do Estado no mundo capitalista avançado. Esse movimento permaneceu à margem tanto da política como da influência acadêmica até os anos de 1970, adquirindo respeitabilidade e influência acadêmica quando Hayek em 1974 e Friedman em 1976 ganharam o prêmio Nobel de economia.

De acordo com Harvey (2008), a partir de então, a teorial neoliberal passou a ter influência prática no campo político e econômico. Nessa direção, ainda segundo Harvey (2008: 102) "[...] a difusão global da nova ortodoxia econômica neoliberal e monetarista passou a exercer uma influência ideológica cada vez mais forte. Já em 1982, a economia keynesiana fora espurgada dos corredores do FMI e do Banco Mundial.[...]".

Todo o movimento em torno da nova ortodoxia econômica neoliberal nas décadas de 1970 e 1980 convergiu com a formação do "Consenso de Washington", resultado das orientações definidas no encontro realizado em 1989 na capital norte-americana para solucionar os problemas econômicos globais, na perspectiva dos teóricos que defendem a retórica neoliberal.

Nesses termos da ampliação das definições neoliberais para o mundo, constata-se que as reformas dos anos de 1990 no Brasil impuseram a lógica neoliberal sob o discurso da modernização e a racionalização do Estado em meio a um contexto histórico de redemocratização do país.

Harvey (2008: 77) chama atenção para o fato de que "[...] os teóricos neoliberais têm, no entanto, uma profunda suspeita com relação à democracia. A governaça pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais". Nessa direção, o autor complementa sua análise e afirma que para os teóricos neoliberais "A democracia é julgada um luxo que só é possivel em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política. (HARVEY, 2008: 77)

Com efeito, verifica-se a existência de uma tensão entre os interesses dos movimentos sociais organizados nas suas lutas, que reivindicavam democracia, liberdade e cidadania, e as intenções postas como "questão de fundo" (HOFLING, 2001) para atender às demandas das elites financeiras locais e globais.

Em meio aos conflitos e tensões entre os interesses populares e a influências das elites locais e internacionais, em 1988 foi aprovada a Constituição Federal (CF), e quase dez anos depois, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996). Esses significativos marcos legais foram importantes para a efetivação da reforma do Estado brasileiro e do campo educacional. Assim, pode-se afirmar que:

> Com relação às mudanças na configuração das políticas sociais, vale destacar que a Constituição de 1988 trouxe importantes mudanças no que diz respeito à proteção social no Brasil, caracterizando-se, principalmente, pelo reconhecimento do caráter universal dos direitos sociais e das responsabilidades do Estado para a materialização de tais princípios. Contudo, o caráter progressista da constituição cidadã enfrentou o arranjo conservador que predominou nos governos da década de 1990 no país. (LOUREIRO; RIBEIRO, 2011: 300)

No âmbito global, no campo da educação, somam-se a esses condicionantes os compromissos assumidos pelos governos na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990.

No Brasil, encontrava-se na condução do governo federal o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), responsável pela reforma estrutural do Estado brasileiro com vistas à inserção do país na economia global, não coincidentemente sob os mesmos valores contidos no ideário da reforma educacional, visto que o conjunto das reformas na estrutura administrativa do Estado brasileiro da década de 1990 implicou transformações significativas para o campo educacional.

As reformas implantadas no Brasil nos anos de 1990 tiveram marcadamente a configuração das orientações dos organismos internacionais, visando à concessão de financiamentos e cooperação técnica. Sobretudo no âmbito da educação, foram firmados acordos para o desenvolvimento de programas e projetos, em sua maioria, financiados pelo Banco Mundial (BM).

As análises da participação dos organismos financeiros internacionais na materialização das políticas esducacionais brasileira corroboram Harvey (2008, p. 102) ao afirmar que "[...] a difusão global da nova ortodoxia econômica neoliberal e monetarista passou a exercer uma influência ideológica cada vez mais forte [...]" no processo de ampliação em escala global do ideário neoliberal.

Nesse cenário, a perspectiva neoliberal foi implantada e fortalecida nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com medidas impactantes para a reestruturação do Estado-Nação e do campo educacional, sob as orientações dos organismos internacionais. Segundo Oliveira (2011: 327):

> Ao final do governo FHC, é possível considerar que a educação nacional se encontrava em um quadro de (des)sistematização, para designar uma orientação de governo na contramão do que se pode considerar um sistema, ou seja, uma organização da educação nacional fragmentada,

> segmentada, flexível e dispersa, o que não contribui para estabelecer bases de cooperação, integração e coesão entre os entes federativos, e menos ainda entre os indivíduos na sociedade.

Aclamado pelas bases políticas dos movimentos sociais brasileiros e como liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), Lula é eleito para o seu primeiro mandato (2003-2006) após sofrer três derrotas nos momentos de enfrentamento das elites políticas do país, nas eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998. Mesmo contando com o desapontamento ante as expectativas ao seu governo, pelo não rompimento com as políticas neoliberais em andamento, Lula é reconduzido ao segundo mandato (2007-2010).

Após oito anos (2003-2010), esse governo foi considerado como promotor de políticas públicas e sociais de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades, mediante políticas direcionadas às parcelas mais vulneráveis da sociedade. Para Oliveira (2011: 327-328):

> Os primeiros anos do governo Lula foram marcados muito mais por permanências que por rupturas em relação ao governo que o antecedeu. Os dois primeiros ministros da Educação não chegaram a estabelecer uma agenda que se contrapusesse à anterior. Apesar das tentativas do Ministério da Educação nesses primeiros anos de imprimir nova marca à política educacional em curso, no geral observou-se a mesma fragmentação e descontinuidade da década passada.

O presidente Lula herda os "antecedentes históricos" do governo anterior, a lógica focada no ajuste estrutural do gasto social nos grupos mais vulneráveis da sociedade e, sobretudo, não efetua o rompimento com esse modelo administrativo em execução. Observa-se assim, a título de exemplo de herança do governo anterior, o programa Bolsa Escola[3], reformulado e ampliado como Bolsa Família[4].

No final do primeiro mandato registram-se indícios inovadores na política educacional em andamento; como exemplo, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliando a abrangência e o financiamento do Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) já existente.

Oliveira (2011: 329), ao tratar das iniciativas de recuperação do papel protagonista do referido governo federal no campo educacional, afirma que:

> [...] pode ser observada ainda na atuação marcante que teve esse ministério na aprovação da lei que estabelece o Piso Nacional de Salários para os professores de educação básica, bem como na instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); sendo este um fundo de financiamento que cobre a educação básica – compreendendo suas três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e que pode ser considerado um avanço no sentido de que tenta corrigir as falhas que eram apontadas no FUNDEF, apesar de persistirem os desequilíbrios entre os estados no que se refere ao financiamento da educação básica.

---

[3] Programa de transferência de renda criado no governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).
[4] Programa do governo federal de transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza, criado por meio do decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

No final do segundo mandato, em dezembro de 2010, Luiz Inácio Lula da Silva desfruta de uma popularidade de 87%, uma das avaliações positivas mais altas entre os governos brasileiros, os da América Latina e mesmo comparado ao de outros governantes no mundo. Diante desse panorama, consegue eleger para sua sucessão Dilma Rousseff (2011-2014), que neste momento exerce o seu segundo mandato presidencial.

Nesse panorama insere-se a política educacional em andamento nas escolas públicas estaduais do Ceará, bem como o Projeto Professor Diretor de Turma (PPDT), objeto de estudo que se objetiva empreender, visando ao investimento investigativo na perspectiva de compreender os interesses e as influências exercidas pelas forças locais e globais.

O Projeto Professor Diretor de Turma, inspirado no sistema educacional português, foi implantado nas escolas públicas estaduais cearenses no primeiro mandato do governo de Cid Ferreira Gomes (2007-2010), indicado para assumir o Ministério da Educação (2015) no segundo mandato de Dilma Roussef, ficando no cargo apenas por alguns meses. Cid Gomes, após dois mandatos consecutivos (1996-1999/2000-2004) no município de Sobral/Ceará, desfrutou de significativa popularidade no campo educacional, saldo da experiência implementada no maior município da região norte do estado do Ceará, amplamente divulgada como referência e modelo de política educacional a ser seguido, na perspectiva do MEC, que publicou a citada experiência na série "Boas Práticas na Educação" (MEC, 2005).

Nesse contexto é que se insere a presente investigação em andamento sobre o Projeto Professor Diretor de Turma. A política educacional em análise foi implantada nas escolas públicas estaduais do Ceará em 2008, apenas nas escolas de ensino médio, iniciando-se como projeto piloto nas escolas profissionais de tempo integral, na perspectiva de garantir a redução do abandono, a melhoria da frequência escolar e de resultados de aprendizagem. Portanto, observam-se intenções e objetivos pautados pelos paradigmas adotados na direção da eficácia do sistema educacional e da qualidade da educação referenciada pelas avaliações de larga escala, e a relação com as demandas orientadas pelas políticas neoliberais, consubstanciadas no modelo gerencial de gestão.

Considerações Finais

O estudo ora apresentado consiste num trabalho exploratório e analítico, tendo como base os documentos e pesquisas existentes sobre o tema investigado em Portugal e no Brasil, com vistas à compreensão dos diferentes contextos estudados, na perspectiva de se empreender uma reflexão crítica sobre o objeto em estudo.

A análise realizada neste estudo se direciona à compreensão da política educacional do Professor Diretor de Turma (PDT), em andamento na escola pública cearense, nas suas interfaces com a prática docente e sob os interesses e influências locais e globais que se materializam no campo educacional.

As análises bibliográficas e documentais apontam para a ampla importância do Diretor de Turma (DT) nos dois contextos estudados, no sistema educacional português e na rede pública estadual cearense, sobretudo no acompanhamento permanente da frequência escolar individualizada,

realizando intervenções imediatas com o objetivo precípuo de garantir a permanência do aluno, visando combater o abandono e a reprovação, caracterizando-se a interface da interação com a família e os responsáveis pela educação dos alunos. O diretor de turma realiza um trabalho de interação escola e família, assim como incentiva seus pares para o trabalho pedagógico cooperativo. Na segunda interface com a prática docente, o professor diretor de turma assume um papel importante na mobilização de estratégias significativas para o desenvolvimento da aprendizagem, na perspectiva da coordenação/acompanhamento do ensino e, finalmente, na gestão curricular.

A política educacional investigada insere-se no arcabouço teórico de ampliação das demandas do paradigma adotado, qual seja: o da eficácia do sistema educacional e da qualidade da educação referenciada pelas avaliações de larga escala, orientações estas oriundas das políticas neoliberais.

Considerando que as conclusões aqui apresentadas se configuram em um estudo inicial, e que este se encontra em andamento – daí, não se dispor ainda da contribuição empírica –, acredita-se que estas reflexões podem contribuir como ponto de partida para outros estudos e/ou favorecer a elucidação das diferentes indagações e inquietações que possibilitam a compreensão das políticas educacionais que se materializam na educação brasileira, oriundas de outros países com realidades diferentes do contexto implantado, desconsiderando os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais, aspectos determinantes para a qualidade social da educação.

Referências

Bobbio, Norberto. (2000). *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (2011). *Estado, Governo e Sociedade: Por uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra.

Ceará, Secretaria da Educação. (2015). CEARÁ. (2015). Projeto Professor Diretor de Turma. http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/projetos-e-programas/87-pagina-inicial-servicos/desenvolvimento-da-escola/3257-diretor-de-turma (Acessível em 8 de julho de 2014).

Chaves, M. L., & Leite, H. E. (2009). *O Projeto Diretor de turma no Ceará, dois anos depois*. Anais do Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, Vitória, ES, Brasil, 24.

Dourado, L. F. (2002). Reforma do Estado e as políticas para a Educação Superior no Brasil nos Anos 90. *Educação e Sociedade, 23(80),* 234-252.

Favinha, M., Goes, M. H.; & Ferreira, A. (2002). A Importância do Papel do Diretor de Turma Enquanto Gestor do Currículo. Temas e Problemas, 9(1), 1-26.

Harvey, D. (2008). *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo-BR: Edições Loyola.

Höfling. E. M. (2001). Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*, 21(55), 30-41.

Hobsbawm, E. (1995). *Era dos Extremos: O breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.

Loureiro, B. R. C., & Ribeiro, D. C. (2011). *Política Social Neoliberal: Expressão da Necessária Relação Estado/Capital em Tempos de Crise Estrutural do Capital*. Mediações, 16(1), 292-308.

Oliveira, D. A. (2011). *Das Políticas de Governo à Política de Estado: Reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira*. Educação e Sociedade, 32(115), 323-337.

Sá, V. (1997). *Racionalidades e Práticas na Gestão Pedagógica: O Caso do director de turma. Edição Instituto de Inovação Educacional*. Instituto de Inovação Educacional.

Santos, B. S. (1999). *Pela mão de Alice: o Social e o político na Pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.

Sobral. Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE O6). *Projeto Professor Diretor de Turma*. https://sites.google.com/site/diretordeturmacrede06/apresentacao-do (Acessível em 10 de outubro de 2013).

Silva, G. D. (2014). Conselho de Turma: uma proposta de gestão curricular à escola cearense. http://www.epenn2013.com.br/EPENN_DISCO/Comunicacoes/GT12-Curr%C3%ADculo/GT12_CONSELHO_DE_TURMA.pdf (Acessível em março de 2014).

Tavares, A. G. P. (2013). O Professor Diretor de Turma como Mediador do Processo de Ensino-Aprendizagem. http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/1316/730. (Acessível em 10 de outubro de 2013).

Torres, M. D. M. G. (2007). *O Papel do Director de Turma enquanto Mediador Sociocultural e Gestor Intermediário na Organização Escolar*. Mestrado em Administração e Planejamento, Universidade Portucalense Infante D. Henrique.

Da Avaliação à Intervenção
Uma Experiência de Implementação das Equipas Educativas

Zita Esteves

Agrupamento de Escolas de Real, Braga, Portugal
zitaesteves50@gmail.com

João Formosinho

Instituto de Educação da Universidade do Minho, Braga, Portugal
joaomanuelformosinho@gmail.com

Joaquim Machado

Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa, Porto, Portugal
jmaraujo@porto.ucp.pt

Resumo - A autonomia da escola tem sido reconhecida pelos sucessivos Governos pelo menos nos domínios normativo e discursivo, mas a sua concretização pressupõe a sua apropriação por parte dos atores escolares e a capacidade para a realizar.

Nesta comunicação, apresentamos um estudo sobre um projeto de reorganização da gestão intermédia da escola inspirado no modelo de Equipas Educativas e concebido como plano estratégico de intervenção face às debilidades assinaladas em processo avaliativo.

O estudo visa conhecer as perspetivas dos atores educativos sobre o funcionamento do modelo introduzido, compreender a autonomia em uso no exercício dos cargos de gestão intermédia e analisar o impacto do modelo na melhoria organizacional da escola.

No estudo, optamos por uma metodologia qualitativa, privilegiando a investigação-ação (investigação praxeológica) porque é um processo reflexivo, permite recolher informações sistemáticas com o objetivo de promover mudanças e permite que os professores lidem com os desafios e problemas da prática e adotem as inovações de forma refletida. O estudo incidiu nas práticas de gestão pedagógica intermédia e no incremento de práticas de colaboração e de organização do trabalho docente e utilizou como técnicas e instrumentos de recolha de dados a observação participante e a entrevista a alunos, professores, assistentes operacionais e pais, bem como a análise de documentos produzidos na escola.

Embora o estudo ainda não esteja concluído, podemos avançar já alguns resultados provisórios, nomeadamente no que se refere ao potencial do modelo para superar as fragilidades identificadas inicialmente nos domínios da articulação curricular, da coordenação pedagógica e da capacidade interventiva dos órgãos de gestão intermédia.

Palavras-chave: autonomia, avaliação, equipas educativas, desenvolvimento organizacional.

Abstract - The school autonomy has been known at least by the successive Governments in the normative and discursive spheres, but its implementation assumes its ownership by the school actors and the ability to achieve it.

In this lecture, we present a survey on a project of middle school management reorganization inspired by the Educational Teams model, designed as a strategic intervention plan taking into account the weaknesses highlighted in the evaluation process.

The study aims to know the perspectives of educational actors on the procedure of the model understand autonomy in the exercise of middle management positions and analyze the impact of the model in school organizational improvement.
In the study, we chose a qualitative methodology, focusing on research-action (praxiological research) because it is a reflective process, allows you to collect systematic information in order to promote changes and allows teachers to deal with the challenges and problems of practice and to adopt innovations in a reflective way. The study focused on the middle pedagogical management practices and on the increment of collaboration practices and organization of the teachers work and used the participant observation and the interview to students, teachers, operational assistants and parents, as techniques and data collection tools as well as the analysis of documents produced at school.
Although the study is not yet complete, we can already present some provisional results, particularly in regard to the potential of the model to overcome the weaknesses initially identified in the areas of curriculum articulation, pedagogical coordination and intervention capacity of middle management members.
Keywords: autonomy, evaluation, educational teams, organizational development.

1. Avaliação e melhoria

A autonomia da escola tem sido reconhecida pelos sucessivos Governos pelo menos nos domínios normativo e discursivo, mas a sua concretização pressupõe a sua apropriação por parte dos atores escolares e a capacidade para a realizar. As organizações escolares, ainda que estejam integradas num contexto social mais vasto, produzem uma cultura interna muito específica que revela os objetivos e as convicções que os seus membros partilham permitindo que cada escola manifeste uma identidade singular e própria.

Num cenário de maior autonomia cresce a responsabilização dos agentes educativos e das respetivas escolas. No sentido de responder à prestação de contas, as escolas desenvolveram mecanismos internos de diagnose que lhes proporciona um conhecimento mais específico das suas necessidades, fragilidades e dificuldades. Desta forma a autoavaliação emerge como um instrumento de gestão estratégica e de desenvolvimento organizacional dirigido à melhoria das práticas.

O interesse académico pela escola enquanto local privilegiado de estudo levou à reflexão sobre formas de controlar a qualidade do desempenho das escolas.

A escola enquanto organização pública caracteriza-se pela sua ação baseada em princípios e valores fundamentais como transparência, equidade, justiça, ética, qualidade de serviço público e prestação de contas entre muitos outros. É a prestação de contas que gera a autoavaliação da atividade da escola em todas as dimensões: pedagógica, organizacional, cultural e social. Em cada uma destas vertentes incide o processo de análise, reflexão e avaliação interna assente num processo próprio emergente do conhecimento prático dos agentes educativos. O referencial de autoavaliação pode ser distinto de escola para escola, mas ela é a base da avaliação externa cujo objetivo é “promover uma cultura de melhoria continuada da organização, do funcionamento e dos resultados do sistema educativo e dos projetos educativos” (Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, art.º 3.º).

O reconhecimento de maior autonomia às organizações escolares subentende, consequentemente, maior responsabilização pelas decisões que os seus atores tomam no âmbito da organização pedagógica, da gestão e organização curricular e da gestão dos recursos materiais e humanos. A apropriação da autonomia e as opções daí decorrentes, pela sua diversidade, requerem um olhar externo sobre as iniciativas e a melhoria que cada unidade organizacional imprime no seu funcionamento e nos resultados da sua ação. Torres destaca esta vertente quando evidencia que

> "refém de um modelo de administração excessivamente centralizado, a escola pública portuguesa tem dado sinais evidentes, ao longo das várias temporalidades históricas, de que os processos de mudança e desenvolvimento escolar obedecem mais a lógicas de apropriação e objetivação concretizadas no contexto local e sempre a partir das racionalidades que presidem às práticas sociais dos atores do que a movimentos lineares de reprodução normativa" (2008: 60).

Na sequência de um processo avaliativo nasceu na escola em estudo um projeto de reorganização da gestão intermédia inspirado no modelo de Equipas Educativas e concebido como plano estratégico de intervenção do diretor face às debilidades assinaladas. "A visão do líder expressa num projeto de intervenção poderá constituir um fator de mudança da escola através da implementação de estratégias suportadas por processos participados e distribuídos de liderança" (Costa e Castanheira, 2014: 310).

O modelo de

> "organização pedagógica da escola por 'Equipas Educativas' incorpora uma conceção de que a mudança educativa requer uma perspetiva da mudança sistémica que envolva um agrupamento dos alunos que não se esgota na turma, (…) uma organização dos saberes que não se confina às disciplinas (…) e uma estruturação que agrega todos os profissionais que cuidam do novo agrupamento de alunos" (Formosinho e Machado, 2009: 32).

O desenvolvimento interno da escola implica promover a sua reestruturação enquanto espaço institucional com o objetivo de inovar e melhorar. A "organização que aprende" inscreve-se na reestruturação da escola, na redefinição das práticas e funções dos professores, bem como no compromisso das comunidades escolares na educação (Bolivar, 2000).

A organização por equipas educativas promove o trabalho conjunto dentro dos grupos estabelecendo assim interdependências e a produção de conhecimento. Àvila de Lima salienta que "as relações de colaboração profissional entre os professores são encaradas como a chave para formas alternativas de exercício do poder no interior das organizações educativas (2002, 41). A colegialidade, a participação, a flexibilidade, a formação e envolvimento são pressupostos em que assenta a dinâmica das Equipas Educativas e, como Barroso defende,

> "a primazia que é dada às estruturas operacionais (baseadas na divisão das disciplinas) deve dar lugar a uma primazia de estruturas matriciais em que uma equipa educativa (composta de vários 'especialistas disciplinares e outros') atende simultaneamente um aluno ou um conjunto de alunos" (1991, 81).

No modelo de Equipas Educativas valoriza-se a gestão pedagógica intermédia não apenas a reestruturação organizacional mas sobretudo a partilha na tomada de decisão e é esta condição a promotora da "liderança emergente que não pode ser delegada nem dirigida. Pelo contrário, tem origem nos docentes e surge de maneira inesperada e até surpreendente" (Hargreaves e Fink, 2007: 157).

A introdução do modelo de organização pedagógica por "Equipas Educativas" apresenta-se como "um roteiro não totalmente estabelecido e imbuído de incerteza, que requer uma metodologia de implementação onde os professores são os principais decisores e protagonistas" (Formosinho e Machado, 2009: 51).

2. Metodologia

O estudo visa conhecer as perspetivas dos agentes educativos sobre o modelo introduzido, compreender a autonomia no exercício dos cargos de gestão intermédia e analisar o impacto do modelo na melhoria organizacional da escola. Procuramos assim compreender a emergência das lideranças intermédias, perceber mudanças na prática docente, relações de colaboração e construção de conhecimento resultantes das alterações organizacionais introduzidas.

No estudo optámos por uma metodologia qualitativa, privilegiando a investigação-ação (investigação praxeológica) porque é um processo reflexivo, permite recolher informações sistemáticas com o objetivo de promover mudanças e permite que os professores lidem com os desafios e problemas da prática, abraçando as inovações de forma refletida e com compromisso. Define-se como estratégia de investigação a realização de um estudo de caso intrínseco (Stake, 2007) para estudar uma organização escolar em concreto porque queremos aprender, sobre este caso em particular, a forma como se desenvolve e evolui a aprendizagem organizacional numa perspetiva histórica que incide sobre uma população específica e durante um período de tempo determinado (Amado e Freire, 2014).

O estudo incidiu nas práticas de gestão pedagógica intermédia e no incremento de práticas de colaboração e de organização do trabalho docente, tendo sido utilizadas como técnicas e instrumentos de recolha de dados a observação participante e a entrevista a alunos, professores, assistentes operacionais e pais, bem como a análise de documentos introduzidos na escola. Privilegiamos como instrumento de recolha de dados a entrevista semiestruturada associada à observação participante para efetuar a triangulação da dados e assim evitar "enviesamentos" e validar as opiniões e ideias dos observados (Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 2008; Bogdan e Bilken, 1994).

As entrevistas foram individuais e realizadas no espaço escolar. Foram realizadas vinte e quatro entrevistas e o critério de escolha teve subjacente o facto de tratar-se de pessoas "testemunhas privilegiadas" (Quivy e Campenhoudt, 2008, 71) por terem vivenciado o processo.

Foram realizadas vinte e quatro entrevistas a (18) professores, (2) alunos, (2) assistentes operacionais e (2) pais. O grupo de docentes entrevistados incluiu: coordenadores de departamento (2); coordenadores pedagógicos de ciclo (2); coordenadores de ano (6); diretores de turma (2) e professores sem qualquer cargo atribuído (6), sendo que três destes pertencem ao

quadro de escola e os outros três estão em regime de contrato a termo certo. As entrevistas visaram recolher informações sobre as percepções dos entrevistados relativamente ao modelo de Equipas Educativas: vivências, dificuldades, potencialidades, dinâmicas e mudanças.

Analisamos também os seguintes documentos da escola: Projeto Educativo, Regulamento Interno, Projeto de Intervenção do Diretor, Projeto Curricular de Ano, Atas de Conselho de Pedagógico e Atas de Conselho de Ano.

A interpretação dos dados recolhidos fez-se através da análise de conteúdo expresso nas entrevistas e documentos (Bardin, 2008). A análise de conteúdo permitiu estabelecer uma cadeia de relações com significado entre categorias, subcategorias e as questões a que a investigação se propõe responder.

A pesquisa documental e a respetiva análise em complemento com os registos de observação permitiram no conjunto das técnicas utilizadas efetuar a triangulação das informações e da sua hermenêutica.

Trata-se de uma abordagem intensiva centrada em três eixos – implementação, desenvolvimento e efeitos – e visa evidenciar em contexto os processos de organização da escola, compreender o sentido que os protagonistas lhe atribuem e apreender os efeitos deste modelo de organização na melhoria da escola.

3. Implementação

Enquanto o modelo tradicional de organizar o ensino tem a turma por unidade pedagógica básica, o modelo de organização por equipas de ano toma o ano por unidade de base: a equipa educativa de ano é

> "o grupo de professores que, tendo a seu cargo um grupo discente alargado, trabalha de modo colaborativo, assegura a planificação e desenvolvimento curricular e o acompanhamento regular das atividades dos alunos e monitoriza sistematicamente as aprendizagens" (Formosinho & Machado, 2013, 97).

Nesta comunicação, realçamos a importância da introdução da inovação na escola a partir de dentro, para que seja sustentável, identificamos os objetivos da criação das equipas de ano e as alterações que esta modalidade comporta, distinguimos as potencialidades e as dificuldades da implementação de equipas educativas e sublinhamos como seus principais impactos na organização escolar a melhoria do clima de escola e o incremento do trabalho colaborativo, fator essencial na integração dos professores que iniciam a sua função pedagógica. Formosinho e Machado salientam que

> "as escolas recetivas à proposta de organização por equipas educativas ensaiam e concretizam algumas modalidades de organização intermédia da escola que, ao mesmo tempo que lhes permitem desenvolver uma conceção de escola aprendente, potenciam formas de trabalho docente que fomentam o desenvolvimento profissional dos docentes" (2013, 93).

Neste contexto e no âmbito deste projeto de investigação estabelecemos os seguintes objetivos: [1]. Detetar dificuldades sentidas pelos docentes na concretização do modelo e sugestões de melhoria que propõem; [2]. Identificar relações de cooperação e de colaboração que os docentes

estabelecem entre si e com os órgãos de gestão e de orientação educativa; [3]. Compreender como os docentes interagem na construção do próprio conhecimento profissional; [4]. Compreender como os docentes assumem e utilizam a autonomia do exercício de cargos de gestão intermédia; [5]. Analisar o impacto do modelo na melhoria da escola; [6]. Compreender como é que o modelo de Equipas Educativas é valorizado pelos docentes.

O presente estudo incide sobre a experiência de reorganização escolar no terreno desde 2009, que se caracteriza essencialmente pela constituição de diferentes agrupamentos de alunos, pela afetação de grupos de professores a cada agrupamento de alunos, pela criação de condições para um trabalho conjunto e colaborativo, pela flexibilidade dos espaços, dos agrupamentos de alunos, do currículo, da organização pedagógica.

Descrevemos, de forma sucinta, a implementação do modelo de organização da escola por Equipas Educativas, apresentamos a estrutura de Coordenação de Docentes de Ano e destacamos vantagens e oportunidades desta inovação organizacional para a reestruturação da gestão pedagógica intermédia pela voz dos agentes educativos intervenientes. O estudo prévio efetuado na escola (Machado & Esteves, 2008) revelou exequibilidade e permitiu a definição de equipas educativas no cenário de autonomia da escola. O modelo organizacional em Equipas Educativas fomentou a reorganização interna da escola com a criação de órgãos de gestão intermédia e consequentemente a criação de condições para a gestão integrada do currículo, a melhoria das aprendizagens dos alunos e a qualificação do sucesso escolar.

Neste modelo, procede-se à distribuição de serviço docente orientada por ano de escolaridade de forma a reduzir significativamente o número de professores por ano de escolaridade e reduzir também os níveis de cada disciplina por docente. Esta circunstância tem também implicações ao nível das práticas pedagógicas e organização do trabalho docente, onde o individual passa a estar integrado num coletivo com um plano de ação desenhado pela equipa educativa de ano. Esta equipa diagnostica, conhece e trabalha com um conjunto de alunos do mesmo ano distribuídos por diferentes turmas mas que constituem, para a equipa de professores, a unidade base de ação pedagógica nas diferentes dimensões.

A organização em Equipas Educativas carece não apenas de uma descentralização de competências da figura do Diretor para as estruturas de gestão intermédia, mas e sobretudo de uma distribuição de lideranças por diferentes pessoas para uma efetiva participação na tomada de decisão. Esta abertura à delegação de competências e consequentemente à partilha de responsabilidades foi o ponto de partida para a génese de novas dinâmicas na gestão intermédia no âmbito da implementação do modelo das Equipas Educativas.

O desenho do modelo tem como base a constituição de equipas educativas que lecionam o mesmo agrupamento de alunos.

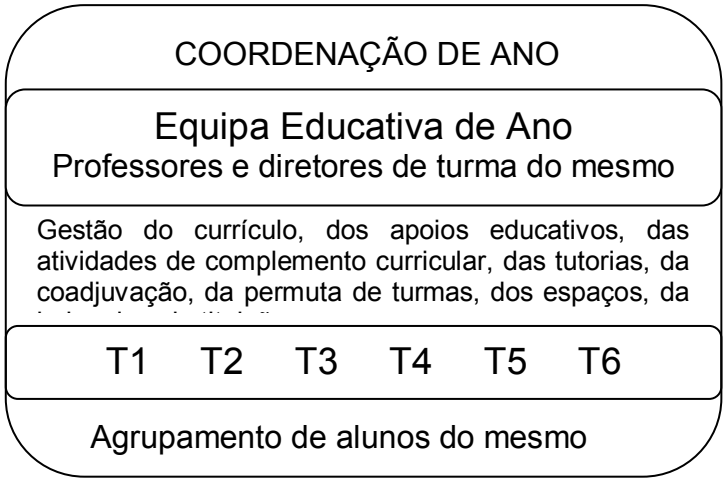


Figura 1. Estrutura de uma equipa educativa de ano e áreas de intervenção

No início do projeto a maioria dos docentes tinham atribuído apenas um ano de escolaridade e pertenciam a uma só Equipa Educativa. Contudo, as contínuas alterações introduzidas no sistema educativo e concretamente na matriz curricular fez variar significativamente as cargas letivas e também a supressão das áreas curriculares não disciplinares, o que se refletiu evidentemente nas Equipas Educativas. A título comparativo apresenta-se o quadro seguinte que resume a evolução das equipas educativas no período em estudo:

Equipas de Ano	Antes 2008-2009		Professores							
			2009-2010		2010-2011		2011-2012		2012-2013	
1	23	25.6%	67	78.8%	68	76.8%	61	72.6%	40	50.6%
2	62	68.9%	16	18.8%	19	21.3%	22	26.2%	30	38.0%
3	05	05.5%	02	02.4%	02	02.3%	01	01.2%	09	11.4%
Total	90	100%	85	100%	89	100%	84	100%	79	100%

Quadro 1. *Número de docentes pertencentes a uma, duas ou três equipas educativas de ano*

A atual estrutura com os novos protagonistas – coordenador de equipa educativa de ano – ganha outra dinâmica aprofundada pela necessidade de definição das respetivas competências. Existem cinco coordenadores de ano que são eleitos ou reconduzidos no cargo pelos seus pares. A eleição decorre no final de cada ano letivo com o objetivo de se avaliar o que foi realizado e preparar o novo ano letivo. Os coordenadores das equipas educativas de ano procedem à planificação conjunta dos aspetos a avaliar em cada ano de escolaridade no âmbito da respetiva coordenação e conselho de ano. Neste contexto o conselho de ano delibera e procede ao registo de dados sobre: Alunos a integrar no Quadro de Excelência, Quadro de Mérito e de Valor; Alunos que transitam/aprovam e alunos que não transitam/não aprovam; aferição dos alunos em risco de retenção; Análise global do aproveitamento dos alunos de cada turma; Análise global do comportamento dos alunos de cada turma; Avaliação do Projeto Curricular de Ano (PCA); Avaliação dos Planos de Acompanhamento e de Recuperação; Avaliação das áreas curriculares não disciplinares; Avaliação das tutorias; Elaboração dos Planos de Acompanhamento dos alunos

que não transitaram de ano; Avaliação das metas definidas pela Equipa Educativa de Ano no início do ano letivo; Apreciação do trabalho desenvolvido pela Coordenadora de Ano na última reunião do ano letivo.

4. Desenvolvimento

À semelhança de outros projetos que vêm sendo implementados nas escolas portuguesas, também este teve como objetivo introduzir mudanças significativas no seio da escola. A proposta de organização da escola por Equipas Educativas (Formosinho, 1988)

> "insere-se numa filosofia de autonomia pedagógica e curricular das escolas e dos diversos atores escolares e aloca um conjunto alargado de alunos a uma equipa de professores, permitindo agrupamentos variados de alunos em função dos espaços existentes, dos tempos estabelecidos e das atividades propostas" (Formosinho & Machado, 2013: 95).

Estavam presentes as condições organizacionais para a ação conjunta de partilha de responsabilidades e a efetiva participação nas decisões relativas à organização escolar. A sua influência direta nas condições de trabalho e na definição das metas a esperar do seu próprio desempenho e dos alunos suscitou ânimo e energia na definição dos problemas e na procura das soluções possíveis.

A valorização dos órgãos de gestão intermédia, a proximidade das orientações com os agentes da ação predispôs uma aceitação geral. Estas circunstâncias suscitaram a génese de um novo paradigma na organização da escola.

Constituídas as Equipas Educativas, a direção ampliou a partilha de responsabilidades através da delegação de competências em novas estruturas e órgãos de gestão intermédia resultantes da reestruturação que se apresentou como consequência reconhecida pelas Equipas Educativas. Foi um processo que decorreu em simultâneo e que gerou disposições e acordos sobre as formas de escolha, eleição e/ou designação, identificação de perfis, compromissos, competências e regimentos. Estas condições fizeram emergir novas lideranças entre os professores que, segundo Bolívar, são também resultam da liderança da direção, apontada "como uma das chaves do processo de mudança nas instituições educativas. Enquanto dinamizadora pedagógica da escola leva à implicação conjunta dos professores no processo de mudança, como factor chave do processo de mudança educativa" (2003: 261).

O agrupamento celebrou o Contrato de autonomia em Outubro de 2013, estando subjacente a este processo o desenvolvimento do projeto das equipas educativas com a valorização das lideranças intermédias dos órgãos criados.

5. Resultados provisórios

Num momento de mudança externa determinada pelo sistema educativo, em 2009, na escola em que se desenvolve o nosso estudo são estabelecidas metas de desenvolvimento, concebidas estratégias de mudança e criadas as condições necessárias para que o sentido de mudança fosse

construído coletiva e interativamente, em suma foram geradas sinergias favoráveis à inovação e à mudança que aprofundassem a autonomia já em uso.

O modelo fez emergir as vivências dos agentes educativos como protagonistas da mudança e da inovação imbuídas de colaboração nas equipas e entre equipas educativas interessadas na construção de uma autonomia pedagógica, curricular e organizacional.

Ao nível das lideranças dos órgãos de gestão intermédia sobressaíram como pontos essenciais que este modelo:

- Favoreceu a implicação dos elementos de cada equipa num projeto comum face ao agrupamento dos alunos de cada ano.
- Desencadeou mecanismos de colaboração entre os docentes nas atividades delineadas e realizadas pela equipa educativa.
- Evidenciou a visibilidade do trabalho realizado por cada elemento individualmente e pela equipa educativa de ano no seu coletivo.
- Reforçou a valência do projeto curricular de ano através da definição de metas e de objetivos com estratégias de colaboração, monitorização e regulação dos resultados a obter por cada equipa educativa de ano.
- Permitiu o funcionamento das equipas educativas em conselho de ano complementando-se na articulação quer entre equipas, quer entre ciclos.
- Facultou a definição de competências de cada órgão de gestão intermédia num processo participado de elaboração do Projeto Educativo e do Regulamento Interno com a definição de metas globais e específicas para cada ano de escolaridade no que se refere ao sucesso educativo e à sua qualidade.
- Facilitou o desenvolvimento de reuniões em pequenos grupos (coordenadores de ciclo + coordenadores de ano), grupos médios (diretores de turma + coordenador de ano) e grande grupo (conselho de ano) para planificação, organização, articulação, monitorização, avaliação e regulação das atividades da equipa educativa.

As equipas educativas reúnem em plenário para programar, para criar documentos de registo, dossiês temáticos de trabalho, mapas de disponibilidade voluntária dos docentes de cada equipa para substituições imprevistas, realização de atividades conjuntas com todo o agrupamento de alunos, dinamização de espaços.

O desenvolvimento do projeto de intervenção permitiu vivenciar que a autonomia não se oferece. Quem a deseja, alcança-a num processo de autoconstrução baseado numa ação dirigida para a elaboração de projetos próprios baseados na consistência da ação educativa a desenvolver.

Perante os vários cenários do quadro de mudança que se vêm revelando no caminho para o sucesso educativo torna-se premente refletir quais os caminhos a traçar e, sobretudo, como fazê-lo. Formosinho e Machado evidenciam que “a inovação das Equipas Educativas requer no topo da escola e na coordenação das equipas uma liderança transformadora, capaz de gerar e alimentar as motivações dos membros da equipa e a sua vontade de aquisição de conhecimentos, habilidades e destrezas através da interação com os pares e do trabalho cooperativo desenvolvido com os alunos” (2013, 103).

Neste estudo percebeu-se que o modelo teve repercussões em várias áreas do quotidiano escolar: [1]. Fez evoluir as relações profissionais de forma positiva e integradora; [2]. Fomentou uma cultura de projeto de cada equipa educativa; [3]. Provocou a reflexão aberta e participada sobre os problemas; [4]. Gerou a necessidade da procura de soluções de acordo com as prioridades; [5]. Estabeleceu relações de trabalho mais eficientes, mais partilhadas e mais profissionais; [6]. Tornou mais visível o trabalho de cada equipa educativa e de cada docente em especial.

Enquanto protagonistas, os professores testemunham as qualidades do modelo de organização pedagógica e acentuam o aprofundamento do trabalho colaborativo (Esteves, Formosinho & Machado, 2014), a articulação da ação pedagógica da equipa e a construção do coletivo como potenciador do individual:

- "É um modelo de inovação aberto e de elevado impacto, cada professor passou a ter acesso a todas as turmas e grupos de alunos, compartilhando com os restantes membros da equipa educativa a informação sobre todos e cada um dos alunos de cada ano" (E 4, 1).
- "Permite a estabilidade do acompanhamento de todos alunos de cada ano ao longo de um ciclo com a mesma equipa" (E 4, 6).
- "Articulam-se os conteúdos de todas as disciplinas de forma a abordar as temáticas em simultâneo e a recuperação de conteúdos que não foram tão aprofundados no ano anterior, isto porque a equipa é a mesma e sabe onde é necessário investir mais" (E 3, 3).
- "Foi uma mudança muito grande, deixámos de estar isolados no meio de muitos, passámos a estar todos em conjunto e isto significa uma alteração muito profunda porque todos nos sentimos corresponsáveis para atingir as metas que nós próprios traçamos" (E 3, 4).
- "Trabalhamos em conjunto, planeamos o trabalho a realizar em equipa, refletimos coletivamente nos problemas de cada um, professores e alunos" (E 15, 7)
- "Articulamos a nossa ação entre equipas educativas de cada ano a nível de conteúdos disciplinares, avaliação diagnóstica, avaliação aferida, gestão da componente não letiva para distribuição dos apoios aos alunos, coadjuvação, atribuição de tutorias, bolsa de substituição de ano e realização de actividades" (E 4, 2).
- "Desencadeou entre equipas a necessidade recíproca de abertura à partilha. Tem sido um caminho natural de conhecimento mútuo inerente ao modelo de equipas educativas. Cada equipa revela-se de forma diferente num trajeto próprio e construído com autonomia baseado num conhecimento partilhado e de colaboração entre todos os elementos" (E 14, 2).
- "Aumentou o nosso conhecimento, a qualidade do que fazemos, apreciamos e partilhamos os resultados que obtemos em cada ano de escolaridade e sentimos o nosso contributo porque se tornou visível para todos. Percebemos que o partir do nada nos deu autonomia para criar, aplicar e avaliar" (E 6, 6-7).
- "Há uma reflexão mais profunda, empenho e responsabilidade por parte dos professores em geral e das equipas em particular, implica mais e melhor reflexão, os pais também se responsabilizam mais, agora vem tudo para nós, mas no final quando vêm os resultados

também gostam de ver, e isto não é fruto de um professor, mas é fruto de uma equipa, e acho que isso se tem notado e agrada a todos" (E 8, 8).

- "Trabalhar assim permitiu que o individual se transformasse num coletivo coeso." (E 4, 3).

6. Conclusão

O sucesso do projeto de intervenção tem como condição essencial a delegação de competências para a autonomia de ação, a capacidade de decisão, a implementação e regulação das dinâmicas a desenvolver pelas Equipas Educativas, mas e sobretudo a confiança nos agentes educativos e na génese das lideranças intermédias fundamentais para a tomada de decisão num processo de participação.

Como referem Hargreaves e Fink, "em educação, a mudança é fácil de propor, difícil de implementar e extraordinariamente difícil de sustentar" (2007, 11), pelo que é necessário investir na mudança sustentável. A inquietação que orientou este trabalho teve origem na constatação de que um qualquer processo de melhoria nas escolas exige às lideranças – todas elas – o exercício de muitas competências pertencentes à área da gestão, que nem sempre são um dado adquirido.

Na maioria das vezes, a verdadeira mudança da escola não se atinge apenas com a alteração do comportamento dos indivíduos dentro da escola. Envolve, simultaneamente, influenciar a organização escolar como um todo e até o próprio meio circundante, uma vez que todas estas realidades estão interligadas e fazem parte da mesma sinergia de forças de influência. Embora seja mais fácil e imediata a atuação sobre o conjunto de profissionais da escola, professores, alunos, assistentes operacionais, é imprescindível chamar os pais, convocar decisores políticos locais e até mesmo centrais para o contexto se tornar favorável à mudança e para que esta seja sustentada.

7. Referências bibliográficas

Barroso, J. (1996). Para o Desenvolvimento de uma Cultura de Participação na Escola. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Bolívar, A. (2012). Melhorar os processos e os resultados educativos: O que nos ensina a investigação. V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Esteves, Z., Formosinho, J., Machado, J. (2014). Equipas Educativas: Autonomia da escola e colaboração docente. In M. J. Carvalho, A. Loureiro, C. A. Ferreira (orgs.), Atas do *XII Congresso da SPCE – Espaços de investigação, reflexão e ação interdisciplinar*, realizado na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, de 11 a 13 de Setembro de 2014 (pp. 115-123). Vila Real: Universidade de Trás os Montes e Alto Douro.

Formosinho, J. (1988). Proposta de Organização do 2º Ciclo do Ensino Básico em Agrupamentos Educativos. Trabalho elaborado para a CRSE. Universidade do Minho, Braga.

Formosinho, J., Machado J. (2013). As Equipas Educativas e o desenvolvimento das escolas e dos professores. In J. Machado, J. M. Alves (Org.), Melhorar a Escola - Sucesso Escolar, Disciplina, Motivação, Direção de Escolas e Políticas Educativas (pp. 91-105). Porto: Universidade Católica.

Formosinho, J., Machado, J. (2009). Equipas Educativas – Para uma Nova Organização da Escola. Porto: Porto Editora.

Formosinho, J., Oliveira Formosinho, J. (2012). Towards a social science of the social: the contribution of praxeological research. European Early Childhood Education Research Journal, Vol. 20, N.º 4, December, 591-606.

Fullan, M. (2002). Las Fuerzas del Cambio: Explorando las profundidades de la reforma educativa. Madrid: Ediciones Akal.

Fullan, M., Hargreaves, A. (2001). Por que Vale a Pena Lutar? O Trabalho de Equipa na Escola. Porto: Porto Editora.

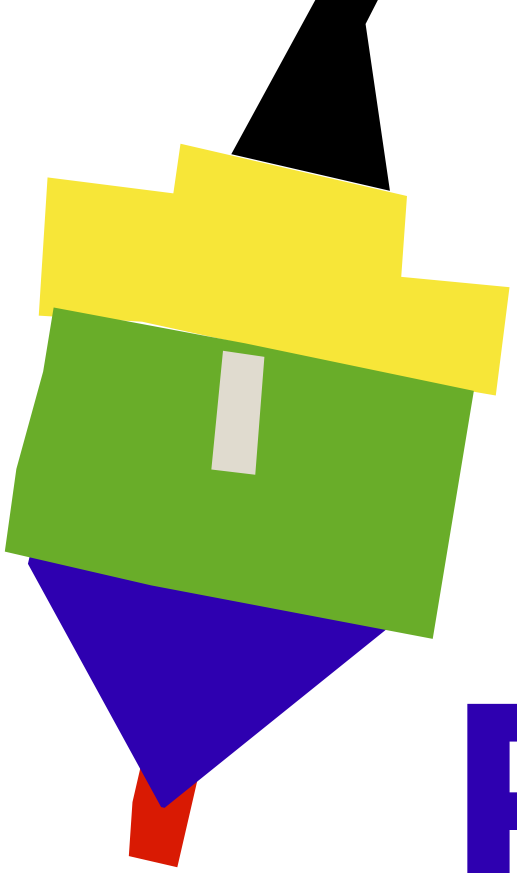
Hargreaves, A. e Fink, D. (2007). Liderança Sustentável. Porto: Porto Editora.

Machado, J. (1994). Equipas Educativas: exequibilidade da sua constituição e condições de possibilidade do seu funcionamento. Documento não publicado. Universidade do Minho, Braga.

Machado, J., Esteves, Z. (2008). Organização da Escola por Equipas Educativas. Um estudo exploratório. Documento não publicado. Agrupamento de Escolas de Real, Braga.

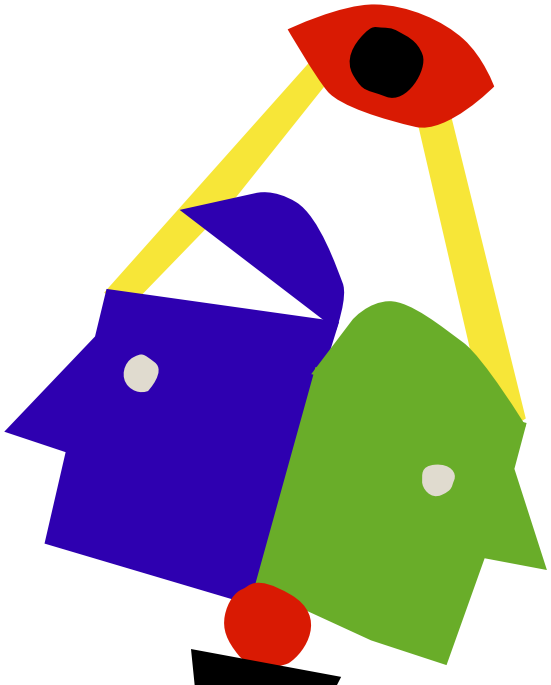
Sergiovanni, T. (2004). O Mundo da Liderança. Desenvolver culturas, práticas e responsabilidade pessoal nas escolas. Porto: Edições ASA.

Torres, L. (2008). A escola como entreposto cultural: o cultural e o simbólico no desenvolvimento democrático da escola. Revista Portuguesa de Educação, 21 (1), 59-81.



EIXO 03

Participação, democracia e a nova gestão pública na administração educacional



Políticas Públicas Democráticas nos Sistemas Municipais de Ensino: Interlocução entre Escolas e Conselhos de Educação

Andrelisa Goulart de Mello
Universidade Federal de Santa Maria
andrelaizes@gmail.com

Marilene Gabriel Dalla Corte
Universidade Federal de Santa Maria
marilenedallacorte@gmail.com

Joacir Marques da Costa
Universidade Federal do Pampa
mc.joacir@gmail.com

Marina Lara Silva dos Santos Teixeira
Universidade Federal de Santa Maria
marinalaraobeduc@gmail.com

Francine Mendonça da Silva
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
cinebsb@gmail.com

Resumo – Este trabalho refere-se a interlocução entre Conselhos Municipais de Educação (CME) e Redes de Escolas Municipais da Região da Associação dos Municípios do Centro do Estado do Rio Grande do Sul (AMCENTRO-RS), Brasil, que possuem Sistema Municipal de Ensino (SME). Decorre de uma pesquisa em andamento do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, desenvolvida pelo grupo de pesquisa Elos/CNPq da Universidade Federal de Santa Maria. Destarte, objetiva-se analisar os contextos das redes escolares e dos CME inter-relacionados aos SME, considerando as dimensões de gestão, [in]tensões e movimentos de participação e [co]responsabilidade entre Escolas e CME. Tem-se por base preceitos que dialogam com o fortalecimento e consolidação da gestão educacional/escolar democrática e considera-se que a escola não pode se constituir uma instituição isolada e desvinculada das políticas públicas nacionais e locais. Tanto a escola quanto o CME, precisam estabelecer interlocuções com as demandas socioeducacionais, considerando sua [co]responsabilidade em instâncias municipais junto aos processos de [re]construção e gestão das políticas educacionais. A metodologia ancora-se na abordagem quanti-qualitativa e no estudo de caso, utilizando-se dados produzidos mediante questionário on-line aplicado aos municípios da AMCENTRO/RS partícipes do curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação desenvolvido no RS. Tencionam-se percepções e análises referentes ao contexto dos SME, em suas redes escolares e CME, a partir das suas características conjunturais, problemáticas e possíveis [re]articulações, compreendendo que no bojo da discussão acerca da gestão educacional, o conhecimento e a ação crítico-reflexiva subjacente aos órgãos e instituições em um SME potencializa posicionamento e novos rumos da democratização da gestão escolar, considerando seus aspectos teóricos, legais e práticos.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Gestão Democrática. Escola. Sistema Municipal de Ensino. Conselho Municipal de Educação.

Introdução

O Brasil tem como organização político-administrativa uma República Federativa que constitui o Estado nação, reconhecido como União. Nesse sentido, sua organização geopolítica possuí níveis hierárquicos e estabelece o princípio da descentralização operando territorialmente de forma autônoma através dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (denominados entes federados).

Romão (2010: 28) afirma que os entes federados "transformaram-se em identidades autoadministradas" e alerta que essa configuração não possui liberdade total, pois Estados, Municípios e Distrito Federal não são soberanos "[...] estão submetidos ao aparato das normas da União e da unidade da Federação a que pertencem" (idem). A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF) trouxe algumas inovações no campo das políticas educacionais e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) Nº 9.394 de 1996 ratifica e complementa alguns desses artigos. Nesta perspectiva, a CF/88 ao estabelecer a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes federados autônomos, destaca as atribuições privativas para cada ente, competências comuns e concorrentes entre eles, assim como as atribuições próprias da União que podem ser delegadas. A educação é uma das áreas destacadas como competência comum e concorrente:

> Art.23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> [...] V- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
> Art.24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> [...] IX- educação, cultura, ensino e desporto. (BRASIL, 1988)

Corroborando tal legislação, a LDBN (Brasil, 1996) nos Artigos 9º, 10 e 11 complementa as incumbências dos entes federados: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; incumbências específicas da União: elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE) em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios; prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento dos sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo função redistributiva e supletiva; estabelecer, em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

Sobretudo, cabe destacar o Art. 11 da LDBN, 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; [...] Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (Brasil, 1996)

É indiscutível a necessidade de organização da educação municipal em articulação com as políticas públicas nacionais. Essa realidade deverá se concretizar pela criação do Sistema Municipal de Ensino e das [co]responsabilidades assumidas pelo Conselho Municipal de Educação como órgão colegiado

> [...] que estabelece relações de cooperação nos municípios, preocupando-se com as diferentes temáticas que envolvem a realidade escolar local, tais como: acompanhamento do processo que engloba os índices de matrículas, aprovações, reprovações e evasões; ações voltadas para a democratização do acesso e permanência escolar, autonomia político-pedagógica da rede ou do sistema municipal de ensino e respectivas instituições, controle social quanto ao financiamento da educação, entre outras que envolvem a criação, normatização, organização e monitoramento das políticas e ações educacionais no município. (Dalla Corte, & Mello, 2015: 22)

Então, no Brasil, os preceitos educacionais dialogam com o fortalecimento e consolidação da gestão educacional/escolar democrática e considera-se que a escola não pode se constituir uma instituição isolada e desvinculada das políticas públicas nacionais e locais. Tanto a escola quanto o CME, precisam estabelecer interlocuções com as demandas socioeducacionais, considerando sua [co]responsabilidade em instâncias municipais junto aos processos de [re]construção e gestão das políticas educacionais.

Nesse sentido, este trabalho problematiza: Em que medida as redes escolares e os CME consideram políticas públicas democráticas para o fortalecimento e a consolidação da gestão educacional/escolar? Objetiva-se, portanto, analisar os contextos das redes escolares e dos CME inter-relacionados aos SME, considerando as dimensões de gestão, [in]tensões e movimentos de participação e [co]responsabilidade entre Escolas e CME.

Esta produção é resultante de uma pesquisa em andamento do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/Brasil), desenvolvida pelo grupo de pesquisa Elos/CNPq da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), com o foco investigativo nas interlocuções entre políticas públicas e ações pedagógicas os limites e possibilidades da Educação Básica e Superior. É a partir desse foco que se estabelecem as interlocuções com o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), na Região de abrangência da Associação dos Municípios do Centro do Estado do Rio Grande do Sul (AMCENTRO/RS), constituindo-se lócus de pesquisa do Observatório.

> O Pró-Conselho foi instituído pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação através da Portaria Ministerial nº 3.272/2003 [...]. O Programa, também, contribui para a formação continuada de conselheiros, na criação de novos Conselhos Municipais de Educação, assim como no fortalecimento dos mesmos. (Dalla Corte, & Mello, 2015: 21)

Cabe destacar que o estado do Rio Grande do Sul (RS) é constituído por 497 municípios que são representados por 27 associações regionais, em que o curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação é desenvolvido pela UFSM. A Região da AMCENTRO foi escolhida como campo de investigação por representar os municípios da região do centro do estado, onde a universidade está localizada.

A metodologia de pesquisa ancora-se na abordagem quanti-qualitativa e no estudo de caso. A abordagem quanti-qualitativa expressa simultaneamente a relação dos números com a configuração analítica e qualitativa do fenômeno investigado. É perceptível a relação quanti-

qualitativa, principalmente quando o *lócus* de pesquisa é o cenário educacional, essa relação está intrinsicamente constituída no fenômeno pesquisado, mesmo que a pesquisa seja caracterizada como qualitativa, visto que ao pesquisar no âmbito nacional, estadual ou municipal, estar-se-á trabalhando com dados que viabilizam o processo investigativo. "A quantidade é expressa por um número. O quantitativo é característico dos fenômenos sociais também. [...] A quantidade e a qualidade estão unidas e são interdependentes. [...] a mudança de qualidade depende, em determinado momento, da mudança de quantidade" (Triviños, 1987: 67).

Considerando esses aspectos que circundam a abordagem de pesquisa e a análise dos contextos das redes escolares e dos CME inter-relacionados aos SME na AMCENTRO/RS, ressalta-se que o processo investigativo está ancorado no estudo de caso. Esse tipo de estudo fomenta o conhecimento de um fenômeno ou de vários dentro do seu contexto de realidade (Gil, 2002). Além disso, na abordagem quanti-qualitativa, o estudo de caso se faz pertinente porque aprofunda e detalha o fenômeno estudado (Triviños, 1987).

As técnicas utilizadas para a construção dos dados (Gil, 2002) pautam-se no questionário misto *on-line* aplicado aos municípios partícipes do Pró-Conselho, em discursos retirados do ambiente virtual de ensino e de aprendizagem (AVEA) do curso e de indicadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Esclarece-se que dos 33 municípios integrantes da região AMCENTRO/RS, um total de 27 já participaram ou estão participando do Pró-Conselho/RS. Cabe destacar que dos 27 municípios partícipes do curso, apenas 17 possuem SME.

Para a análise dos dados do questionário, selecionou-se municípios que possuem SME considerando que possuem autonomia para propor e gestar políticas públicas educacionais e, em tese, possuem função normativa, deliberativa e de controle social que são essenciais para processos de gestão democrática. Assim, apresenta-se as discussões de conselheiros municipais de educação que representam os municípios de São Vicente do Sul, Restinga Seca e Santa Maria, que estão participando na 3ª edição do Pró-Conselho/RS. Denominou-se conselheiras por representarem o sexo feminino: Conselheira SM para o município de Santa Maria, Conselheira R para Restinga Seca e Conselheira S para São Vicente do Sul, resguardando a identidade.

Políticas públicas e a gestão educacional/escolar democrática

Para analisar os contextos das redes escolares e dos CME inter-relacionados aos SME na região AMCENTRO/RS, torna-se necessário considerar as dimensões de gestão, [in]tensões e movimentos de participação e [co]responsabilidade entre Escolas e CME, que se articulam no âmbito das políticas públicas e dos processos de gestão democrática instituídos no campo educacional.

Entende-se que as políticas públicas são ações que resultam da "dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil", e este movimento de ações coletivas que se correlacionam, não minimizam a "intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos" (Boneti, 2011: 18). Existe um longo processo

entre a elaboração e a operacionalização das políticas públicas. Assim, embora o Brasil preconize a descentralização das ações públicas, na prática observa-se ora momentos de regulação, ora momentos de resistência e ora momentos de desconhecimento das políticas por grande parte da população, todos esses aspectos fomentam um ciclo de influências do contexto de elaboração e de operacionalização, bem como, de centralização e descentralização. Este contexto permeado de influências é denominado por Stephen Ball (2001) de clico de políticas.

Mainardes (2007: 27), enfatiza que o ciclo de políticas tem "natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais". Esta abordagem dimensiona a possibilidade de perceber como está sendo proposto, interpretado e como ocorrem as políticas públicas no contexto das redes escolares e dos CME. Tem-se, portanto, uma infinidade de macro e microquestões que organizam e sistematizam todo o processo educacional, oriundas desse ciclo de políticas e principalmente do movimento dialético entre centralização e descentralização. Nesse contexto, é que se percebe as [in]tensões e movimentos de participação e [co]responsabilidade entre Escolas e CME, sendo que o Sistema Municipal de Educação surge da necessidade pública de organizar, sistematizar e elaborar ações que desenvolvam a qualidade do ensino conjuntamente com as escolas locais (públicas/privadas), [re]significando a importância de instituir bases autônomas que estejam em consonância com a organização do Sistema Nacional de Educação.

Nem todos os 5.564 municípios brasileiros possuem SME, sendo que a LDBN/96 possibilita que os municípios optem por se integrar ao Sistema Estadual de Ensino e compor um sistema único de Educação Básica. Um SME tem em sua essência abrangência maior para além da rede de escolas municipais; se constitui pela existência e atuação do CME, da Secretaria Municipal de Educação (SMED), pelas escolas municipais de educação infantil (públicas, privadas e conveniadas) e de ensino fundamental (públicas). Nesse contexto plural da gestão da educação municipal em um SME, se fazem necessários processos de representatividade e participação, sendo que o CME precisa configurar-se e assumir-se órgão colegiado que, além das funções consultivas e deliberativas, tem o desafio de constituir-se propositor de políticas públicas educacionais, dinamizador de mobilização e de controle social.

Outro aspecto essencial nessa análise refere-se ao Art. 211 da Constituição Federal de 1988 que normatiza que os entes federados deverão organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração; na LDBN/96 esse aspecto está estabelecido no Art. 8º. Essa prerrogativa confirma o status de entes autônomos que podem normatizar as políticas públicas de acordo com cada realidade. Assim, observa-se que os entes federados podem legislar sobre a educação, o que dá respaldo para a criação dos conselhos de educação em todas as esferas e, nesse sentido, as políticas públicas educacionais são normatizadas e reguladas por tais instâncias colegiadas caso já tenham constituído seus Sistemas de Ensino. A Conselheira S demonstra as funções e atuação do CME no município de São Vicente do Sul:

> Nosso Conselho [...] responde às demandas advindas das escolas. Ao participar da construção

> do Plano Municipal de Educação, o CME esteve atento às normas e à proposição. Não se isentou de sua responsabilidade. Já tem sob sua responsabilidade Regimento e PPP de escola para análise e aprovação. E as demais demandas, mobilizadora e propositiva, estiveram em ápice quando na elaboração do PME.

No Brasil, o advento da gestão democrática do ensino público, como um dos princípios do Art. 206 da CF/88 e do Art. 3º da LDBN/96, desencadeou possibilidades de pensar e articular a gestão educacional e escolar com preceitos relacionados à coletividade, participação, descentralização do poder e autonomia administrativo-financeira-pedagógica.

A Conselheira S também coloca que "a gestão escolar democrática parte de princípios básicos como: autonomia, participação, transparência, pluralidade. Para garantir a efetivação da gestão democrática é necessário instituir mecanismos que possibilitem o processo de participação de todos os segmentos da Comunidade Escolar". Tais princípios pressupõem uma gestão compartilhada nos processos de planejamento, execução e avaliação educacional e, dessa maneira, se passou a requerer uma nova configuração na natureza dos conselhos de educação: "[...] a passagem de órgãos técnicos de governo para o exercício de funções de Estado" (Bordignon, 2008: 14), representando a diversidade social e articulando uma ponte entre a sociedade e o governo.

Na esteira da gestão educacional e escolar existem pilares que materializam e dimensionam a existência de dimensão administrativa, pedagógica e financeira. É a partir dessas dimensões que as redes escolares, juntamente com os CME e as SMED, podem fortalecer e consolidar a gestão educacional/escolar. A Conselheira SM explicita tais aspectos:

> [...] o Município de Santa Maria possui Lei de Gestão Democrática da Educação, [...] que garante a autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica, participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados, transparência, garantia de descentralização do processo educacional, valorização dos profissionais da educação e eficiência no uso dos recursos.

A dimensão administrativa constitui-se função do processo organizacional, ou seja, viabiliza o cumprimento das disposições/atribuições institucionais. É exercida pelo Executivo juntamente com a SMED e o CME, bem como a equipe diretiva das escolas; representa as atribuições institucionais e possibilita condições para o funcionamento e o êxito das políticas educacionais. A dimensão administrativa precisa estar articulada as outras dimensões: pedagógica e financeira. Pedagógica no sentido de ter claro e definido no contexto municipal e as ações educativas a serem concretizadas no planejamento educacional/escolar por meio do projeto político-pedagógico, e em atendimento as orientações e diretrizes gerais via políticas públicas nacionais e locais.

A gestão financeira também precisa ser considerada, pois é tão importante quanto as outras duas dimensões, sendo que os recursos financeiros necessitam de planejamento para que se otimize as possibilidades de investimento, aplicação e implementação de ações administrativo-pedagógicas no ideário dos SME e respectivas instituições e órgãos. O financiamento advém de recursos que destinados de recursos próprios do município, a exemplo das transferências de

receitas de impostos da União garantidos no Art. 212 da CF/88 e de recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

> A autonomia nas escolas do município de Santa Maria está sendo gestada [...] através da Lei de Autonomia Financeira onde as escolas administram os recursos que são repassados diretamente para as escolas através do PRODAE – Programa de Desenvolvimento da Autonomia Escolar, que tem como objetivo manter a autonomia administrativa e pedagógica das escolas. (Conselheira SM)

O que se verifica é que alguns municípios, a exemplo de Santa Maria-RS, estão atendendo ao disposto na legislação e implantando mecanismos que possibilitem a autonomia financeira, administrativa e pedagógica das escolas. Cabe, portanto, aos entes federados planejar e gestar os recursos, em especial os municípios podem criar instâncias fiscalizadoras e democráticas para assegurar a otimização dos recursos financeiros para a educação.

Conhecer o contexto de democratização da gestão educacional e escolar é deveras importante, já que os princípios, as dimensões e os mecanismos de democratização relacionados ao SME e respectivas instituições e órgãos, tais como o CME e a SMED, requerem ser muito bem compreendidos, articulados e otimizados em prol da qualidade da educação. A garantia de progressivo grau de participação e autonomia é fundamental para a efetivação de processos de gestão democrática e, para tanto, a existência e proatividade de um SME é relevante no cenário educacional brasileiro.

O contexto das redes escolares e dos CME: inter-relações a Sistemas Municipais de Ensino da AMCENTRO/RS

Considerando as dimensões de gestão, [in]tensões e movimentos de participação e [co]responsabilidade entre Escolas e CME, inter-relacionados aos SME na AMCENTRO/RS, cabe retomar que a extensão territorial do Brasil é composta por 27 estados distribuídos em cinco grandes regiões (Centro-oeste; nordeste; norte; sudeste e sul), que juntos totalizam 5.564 municípios.

Assim, a Educação Básica no Brasil em 2013 totalizou 50.042.448 alunos matriculados nos 190.706 estabelecimentos de ensino públicos (82,8%) e privados (17,2%). As matrículas foram distribuídas entre as redes escolares: 0,6% correspondeu a rede federal, 35,8% a rede estadual e o maior percentual se concentrou na rede municipal 46,4% (Inep, 2013). Em 2014 o indicador de alunos matriculados na educação básica teve um decréscimo em relação a 2013 e totalizou 49.771.371 (Inep, 2014) matriculados, sendo que a rede municipal foi a responsável por mais da metade das matrículas, como se pode observar na tabela abaixo.

Tabela 1 – Percentual comparativo de Matrículas das Redes Públicas no Brasil.

Redes	Matrículas 2013	Matrículas 2014
Municipal	23.215.052	23.089.488
Estadual	17.926.568	17.294.357
Federal	290.796	296.745

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis pelo Inep (2013-2014).

Observa-se que o número de matrículas na educação básica por dependência administrativa dos entes federados diminuiu em 2014 nas redes estaduais e municipais e aumentou nas redes federais, movimento este percebido pelo grande investimento das políticas públicas nos Institutos Federais de ensino. Diante da exposição que totaliza os indicadores do Sistema Educacional Brasileiro, percebe-se a complexidade e o desafio que circunscreve a gestão administrativa, financeira e pedagógica, sobretudo aos municípios; daí a relevância da interdependência e cooperação técnica nos processos de gestão educacional.

Quando se analisa os indicadores do Inep por regiões, verifica-se que a região Sul (estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) foi responsável em 2014 por 6.472.982 alunos matriculados em todas as etapas e modalidades relacionadas a educação básica. No que tange especificamente ao Rio Grande do Sul e as redes de escolas municipais destaca-se 930.394 alunos matriculados em 497 municípios. Em meio a esses municípios é que se direciona o foco na AMCENTRO/RS que abrange 33 municípios e a análise nos municípios com SME.

Tabela 2 – Distribuição de matrículas dos 17 municípios que possuem SME da AMCENTRO/RS em 2014.

Município	Matrículas 2014			Total
	Municipal	Estadual	Privada	
Agudo	1.658	972	120	2.750
Cachoeira do Sul	4.946	7.348	2.731	15.025
Capão do Cipó	352	237	0	589
Dilermando de Aguiar	257	250	0	507
Faxinal do Soturno	367	728	0	1.095
Formigueiro	591	646	0	1.237
Itaara	692	186	24	902
Mata	441	432	0	873
Nova Esperança do Sul	469	460	0	929
Paraíso do Sul	541	481	0	1.022
Restinga Seca	1.288	1.195	59	2.542
Santa Maria	16.028	18.010	12.346	46.384
Santiago	3.506	4.358	1.305	9.169
São Francisco de Assis	1.592	1.486	0	3.078
São Sepé	1.730	1.815	332	3.877
São Vicente do Sul	762	825	0	1.587
Tupanciretã	2.293	2.207	329	4.829
TOTAL	**37.513**	**41.636**	**17.246**	**93.395**

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis pelo Inep (2014).

Salienta-se que destes municípios, que juntos somam 37.513 alunos matriculados, analisou-se apenas o contexto das redes escolares e dos CME inter-relacionados aos SME de Santa Maria, Restinga Seca e São Vicente do Sul. Nos dados abaixo evidencia-se a totalidade de matrículas nesse foco:

Tabela 3 – Matrículas de municípios da AMCENTRO/RS por dependência administrativa.

Municípios	**Rede**	**Educação Infantil**		**Ensino Fundamental**		**Total**
		Creche	Pré-escola	Anos Iniciais	Anos Finais	
Santa Maria	Estadual	0	87	5.489	5.244	10.820
	Municipal	**1.637**	**2.466**	**6.976**	**4.949**	**16.028**
	Privada	1.579	2.067	4.315	2.531	10.492
Restinga Seca	Estadual	0	35	355	354	744
	Municipal	**115**	**161**	**566**	**446**	**1.288**
	Privada	43	16	0	0	59
São Vicente do Sul	Estadual	0	0	240	342	582
	Municipal	**97**	**160**	**301**	**204**	**762**
	Privada	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis pelo Inep (2014).

Analisando o quantitativo de matrículas nas redes escolares dos referidos municípios, se consegue dimensionar a importância do planejamento em suas respectivas políticas e processos de gestão. Isso significa que os gestores necessitam participar da elaboração do PME, [re]conhecer as principais fontes de financiamento, sobretudo, articular as estratégias de trabalho colaborativo e de cooperação técnica. É nesse processo que a existência dos Conselhos Municipais de Educação ganha concretude e contribui para o fortalecimento da autonomia, participação e descentralização do poder.

O CME quando ativo requer "ser a caixa de ressonância de todas as demandas, de todos os problemas, de todas as reflexões que se produzem no município quanto à educação de seus cidadãos, de suas cidadãs e da própria comunidade" (Monlevade, 2009: 86). Espera-se que o CME, como órgão colegiado do SME, responsável pela normatização, proposição, deliberação, mobilização e controle social, não somente se institui, mas, também, se institucionaliza nos processos de gestão educacional municipal.

Em relação a funcionalidade do CME e de seus conselheiros explicita-se duas importantes questões para a atuação. Primeiramente, os sujeitos envolvidos no cotidiano de trabalho do CME necessitam considerar o conhecimento e a ação crítico-reflexiva sobre os princípios de gestão democrática e regime de colaboração; a outra questão é relativa ao seu papel. A Conselheira SM, coloca que "[...] atuar no Conselho Municipal de Educação exige compromisso, responsabilidade, comprometimento, ética e cooperação, pois o conselheiro precisa atender as exigências desse trabalho. Para isso, deve observar cada função do Conselho Municipal da Educação [...]". A Conselheira R, complementa a reflexão quando infere que: "[...] os conselhos são de suma importância na democratização de uma rede de ensino, já que permitem que membros da sociedade civil participem e discutam os rumos do sistema de ensino do município".

A partir do relato e posicionamento das Conselheiras, observa-se reflexão e comprometimento

sobre os princípios de gestão democrática e das incumbências do/nos Conselhos de Educação. Em especial, a Conselheira S esclarece as demandas que requerem esforços coletivos para o êxito qualitativo nas redes escolares. A elaboração do projeto político-pedagógico e regimento escolar mencionados pela Conselheira é um dos desafios das redes escolares e do CME inseridos em SME. Evidentemente, para que essas ações pedagógicas aconteçam os CME precisam considerar as políticas públicas em nível nacional, como por exemplo as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação infantil e/ou ensino fundamental.

O recomendável é que a Secretaria Municipal de Educação juntamente com o CME articulem instâncias democráticas para o fortalecimento e a consolidação da gestão educacional/escolar, de maneira a consubstanciar a interlocução das políticas nacionais com a conjuntura educacional municipal. Não se pode esquecer que:

> A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. (Cury, 2002: 172)

Considerando a hierarquia da legislação nacional e os mecanismos de participação e suas imbricações diante do regime de colaboração entre Sistemas de Ensino na oferta da educação escolar, observa-se no discurso abaixo que existe o entendimento sobre a hierarquia legal, especialmente no âmbito da [co]responsabilidade entre Escolas e CME.

> Em meu município a gestão democrática da educação é operacionalizada de forma completa e normatizada. Temos a Lei de Gestão Democrática da Educação Municipal 1.978/2004, que organiza e dá autonomia às escolas através dos Conselhos Escolares. Ainda a Lei de Eleição de Diretores, Plano de Carreira do Magistério Público Municipal, Plano Municipal de Educação elaborado pela comunidade escolar, órgãos públicos, legislativo e executivo municipal. As Escolas também organizam seus grêmios estudantis. Enfim podemos afirmar que a educação do município de Restinga Seca é realizada de forma democrática e compartilhada respeitando a opinião de cada participante do Sistema Municipal de Ensino e da comunidade. (Conselheira R)

A Conselheira reconhece que a partir das possibilidades legais e hierárquicas que é instituída aos entes federados é que se constituí a descentralização das incumbências educacionais, bem como sinaliza a existência e importância dos mecanismos de democratização da educação. Por meio da autonomia e da participação que as três dimensões administrativa, financeira e pedagógica poderão potencializar amadurecimento das ações políticas para a gestão municipal educacional democrática.

De acordo com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (2012: 34), constituem-se mecanismos de gestão democrática o Conselho Municipal de Educação, Conselhos Escolares, entre outros órgãos colegiados, bem como o Plano Municipal de Educação e o Projeto Político-Pedagógico. Nesse sentido se faz pertinente organizar e articular os processos de gestão educacional e escolar de maneira democrática, uma vez que se parte do pressuposto que

a gestão é atravessada por dimensões pedagógicas e administrativas e que, no conjunto de suas ações organizadas de maneira relacional e contextualizada com a participação de Escolas, SMED e CME, possibilitam resultados qualitativos nos Sistemas Municipais de Ensino.

Considerações em movimento

Ao problematizar, em que medida os contextos das redes escolares e dos Conselhos Municipais de Educação em municípios que possuem SME consideram as políticas públicas democráticas para o fortalecimento e a consolidação da gestão educacional/escolar? Visualizou-se no conjunto epistemetodológico (Tello, 2012) que as [in]tensões e movimentos de participação e [co]responsabilidade entre Escolas e CME inter-relacionados aos SME surge da necessidade pública de organizar, sistematizar e elaborar ações conjuntas que desenvolvam a qualidade do ensino, [re]significando a importância de instituir bases autônomas que estejam em consonância com os princípios instituídos pela CF/88 e pela LDBN/96.

Percebeu-se que o contexto das redes escolares e dos CME inter-relacionados aos SME, consideram as dimensões de gestão no cotidiano de suas práticas e discursos, compreendendo que a democracia só se manifesta e materializa-se com responsabilidade autônoma e participativa. Nesse caso, a participação e a autonomia não significa a exclusão da heteronomia e/ou a independência, pelo contrário significa garantir a [co]responsabilidade, diminuindo as lacunas que por vezes isolam as redes escolares. Por isso, a descentralização administrativa, que corrobora como as dimensões da gestão, necessariamente se potencializa com as dimensões financeiras e pedagógicas para que haja um equilíbrio em prol de resultados efetivos para uma educação de qualidade.

Por isso, neste artigo tencionaram-se percepções e análises referentes ao contexto dos SME, em suas redes escolares e CMEs, a partir das suas características conjunturais, problemáticas e possíveis [re]articulações, compreendendo que no bojo da discussão acerca da gestão educacional, o conhecimento e a ação crítico-reflexiva subjacente aos órgãos e instituições em um SME potencializa posicionamento e novos rumos da democratização da gestão escolar, considerando seus aspectos teóricos, legais e práticos.

Referências

Ball, S. (2001). Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*. 1 (2), 99-116.

Boneti, L. W. (2011). *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Unijuí.

Bordignon, G. (2008). *Perfil dos conselhos municipais de educação*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm (Acessível em 20 de junho de 2015).

Brasil (1996). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm (Acessível em 13 de

junho de 2015).

Cury, C. R. J. (2002). A Educação Básica no Brasil. *Educ. Soc.*, 23(80), 168-200.

Dalla Corte, M. G., & Mello, A. G. (2015). Da conjuntura histórica dos Conselhos de Educação à abrangência do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. In Dalla Corte, M. G. (Org.), *Políticas públicas e Conselhos Municipais de Educação: interlocuções com o Pró-Conselho* (pp.21-46). São Leopoldo: Oikos.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Inep. (2013). Ministério da Educação. *Censo Escolar 2013*. http://portal.inep.gov.br/basica-censo (Acessível em 05 de junho de 2015).

Inep. (2014). Ministério da Educação. *Censo Escolar 2014*. http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse (Acessível em 05 de junho de 2015).

Maninardes, J. (2007). *Reinterpretando os ciclos de aprendizagem*. São Paulo: Cortez.

Monlevade, J. A. C. (2009). Plano Municipal de Educação. In Brasil (Org.), Conselho Municipal e suas articulações com as políticas públicas (pp.75-94). Brasília: Ministério da Educação.

Romão, J. E. (2010). *Sistemas Municipais de educação: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município*. São Paulo: Instituto Paulo Freire.

Tello, C. G. (2012). Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. *Práxis Educativa*, 7(1), 53-68.

Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais:* a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas.

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. (2012). *Orientações ao dirigente municipal de educação:* fundamentos, políticas e práticas. São Paulo: Fundação Santillana.

Gestão Gerencial e Gestão Democrática no Programa Nacional Escola de Gestores

Anieli Sandaniel
Universidade Estadual de Londrina
anieli.sandaniel@gmail.com

Eliane Cleide da Silva Czernisz
Universidade Estadual de Londrina
elianecleide@gmail.com

Maria José Ferreira Ruiz
Universidade Estadual de Londirna
mjfruiz@gmail.com

Resumo - No Brasil, os trabalhadores da educação, com o findar do período ditatorial (1964-1985), incluíram em suas pautas de lutas a democratização da gestão da coisa pública. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e Gratuita foi um importante espaço de discussões que possibilitou que a gestão democrática fosse incluída na Constituição Federal Brasileira (1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96). A gestão democrática também foi inserida nos Planos Nacionais de Educação (Lei 10.172/2001 e Lei 13.005/2014). Contudo, este processo ocorre paralelamente ao avanço do neoliberalismo no Brasil, que embasa o processo de Reforma do Estado. A modernização do Estado defende que a gestão burocrática deveria ser substituída por uma gestão gerencial, nos moldes das empresas privadas. A gestão gerencial, amplamente divulgada no Plano Diretor da Reforma do Estado, se caracteriza pela ênfase nos resultados, pela meritocracia, pela competição e pela desconcentração. A partir da modernização do Estado, existe a ideia de que para melhorar a educação pública é necessário modernizar também a gestão escolar. Diante disso, atualmente, o Ministério da Educação vem instituindo políticas e programas que visam à melhoria da formação dos gestores escolares. Um destes programas é o Programa Nacional Escola de Gestores. Tendo isso em vista, problematizamos em nossos estudos sobre a concepção de gestão presente nestas políticas e programas. O objetivo do texto é apresentar os diferentes modelos de gestão escolar; discutir as políticas de formação continuada para a gestão escolar e, finalmente; analisar pesquisas acadêmicas desenvolvidas sobre o PNEG. O procedimento metodológico é a pesquisa bibliográfica e documental. Conclui que a gestão gerencial e a gestão democrática se apresentam de forma ambígua nos documentos normativos e no processo de implementação do PNEG.

Palavras-chave: Gestão Escolar. Política Educacional. Formação de Gestores.

Introdução

O texto origina-se de estudos realizados em projeto de pesquisa que discute a concepção de gestão educacional presente nas políticas e programas nacionais de formação de gestores escolares. Neste texto, importa-nos discutir a formação continuada no Programa Nacional Escola de Gestores (PNEG).

A reinvindicação pela formação continuada foi objeto de luta do magistério brasileiro, ao longo da

história. Dessa forma, os trabalhadores da educação discutiram esta reivindicação, dentre outros temas, nas Conferências Brasileiras de Educação (CBE), que ocorreram na década de 1980, no período que antecedeu a elaboração da Constituição Federal (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96). A partir das reivindicações das CBE, os trabalhadores da educação conseguiram abrir caminhos para irem aos poucos conquistando os objetivos pelos quais lutavam, sendo um deles o direito à formação continuada.

Esse processo esteve integrado ao processo de democratização da sociedade como um todo, uma vez que antes desse período o Brasil passava pelo período ditatorial (1964-1985). Segundo Aguiar (2010) mesmo após a conquista do direito à formação continuada, garantida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN - 9394/96) e no Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), os programas federais de formação continuada só vieram a se organizar de forma mais efetiva no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Dentre estes programas está o Programa Nacional Escola de Gestores (PNEG), criado em 2005 e reformulado em 2006, pelo então Ministro da Educação, Fernando Haddad. Contudo, antes de discutir propriamente o PNEG o artigo discute a concepção de gestão, a partir da organização do trabalho no capitalismo.

Gestão do trabalho na educação

A educação pública brasileira não tem um único modelo de gestão escolar, mas sim vários, os quais muitas vezes acontecem ao mesmo tempo nas escolas. Neste estudo abordaremos dois modelos de gestão, quais sejam: a gestão gerencial e a gestão democrática.

Podemos afirmar que a gestão escolar não é uma atividade abstrata, mas sim é constituída a partir do modo de produção vigente na sociedade, que estabelece diferentes formas de organização do trabalho. No modo de produção capitalista, uma das formas de organizar a atividade laboral foi denominada pelos estudiosos da administração científica do trabalho de fordismo/taylorismo.

Segundo Harvey (1993), no fordismo, grande quantidade de pessoas se envolve no processo de trabalho para produzir com grande velocidade os produtos para o consumo humano. O trabalho ocorre de forma que cada trabalhador executa uma única parcela do trabalho, que ocorre de forma fragmentada. A gestão do trabalho é conduzida pelo padrão burocrático e há uma rigidez hierárquica que não permite ao trabalhador participar do planejamento e do processo de gestão de seu trabalho, tarefa atribuída apenas aos gestores. Essa forma de organização da produção teve seu auge em meados de 1970, quando começa a entrar em declínio, tendo em vista a grande ofensiva (exploração) do capital sobre o trabalho. Esta exploração conduz à crescente precarização do trabalho humano e acirra os movimentos e manifestações dos trabalhadores, organizados em sindicatos e grupos afins (Silver, 2005).

A partir das décadas de 1970 e 1980 esse modelo de organização do trabalho passa a ser questionado. Em busca de superar o modelo fordista/taylorista, propõe-se outro modelo, o toyotista. No toyotismo sugere-se a produção enxuta (produção apenas do necessário para o consumo). O trabalhador precisa ser flexível e atuar em diferentes tarefas (trabalhador polivalente). A gestão ocorre de forma descentralizada e estimula-se a proatividade e a

participação criativa no processo produtivo. Este novo formato de gerenciamento indica a participação ativa dos sujeitos e defende que a gestão/administração burocrática deveria ser substituída por uma gestão/administração gerencial, nos moldes das empresas privadas.

A gestão gerencial foi amplamente divulgada e defendida no Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro, documento elaborado no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995-2002) e se caracteriza (a gestão gerencial) pela ênfase nos resultados, pela meritocracia, pela competição, pela desconcentração e terceirização. A introdução dessas características, suspostamente, iria trazer mais eficácia e produtividade aos serviços públicos.

Esse novo padrão de gestão passou a ser indicado também para a gestão da escola pública, como forma de resolver os problemas crônicos da educação brasileira. Segundo Araújo e Castro (2011) a intencionalidade deste padrão de gestão é aumentar a autonomia da escola. No entanto a autonomia aqui é entendida por atribuir para a escola a responsabilidade de angariar recursos próprios para sua gestão, desonerando e desresponsabilizando o Estado deste papel. Nesta concepção não há a redistribuição do poder, mas sim a desconcentração de tarefas e responsabilidades, contudo o controle sobre elas permanece centralizado nas mãos do gestor. Assim, a participação é uma técnica de gestão que busca a coesão e o consenso, mesmo que forjados.

Diante disso, podemos entender que a educação pública brasileira, aparentemente, vem se adequando aos moldes gerenciais. Isso vem dificultando e obstruindo a participação política e ativa dos trabalhadores no contexto da escola. Estes tem pouco espaço na tomada de decisão, uma vez que as discussões ocorrem de forma aligeirada, com prazos muitos rígidos, impostos de cima (Ministérios e Secretarias) para baixo (chão da escola). Há ainda um forte apelo em se considerar apenas os resultados dos índices governamentais, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), deixando o processo político e pedagógico em segundo plano. Alguns pesquisadores vêm discutindo que o modelo de gestão gerencial não tem conseguido superar o modelo de gestão burocrático, ao contrário, promove a “hiperburocratização das organizações educativas” (Lima, 2012: p. 154), fortalecida pelas novas formas de controle do trabalho, que ocorrem por meio das tecnologias de informação e comunicação.

A concepção exposta acima é contrária à concepção de gestão escolar pleiteada, historicamente, pelos trabalhadores da educação, como veremos a seguir.

Gestão democrática da educação

Impulsionados pelo período de redemocratização do Brasil, em meados da década de 1980, os trabalhadores da educação incluíram em suas pautas de lutas a necessidade de ampliação da participação política dos sujeitos sociais, na gestão da coisa pública. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e Gratuita (FNDEP) foi um importante espaço de discussões que possibilitou que a gestão democrática fosse incluída nos projetos de leis que vieram a dar origem à Constituição Federal (CF/1988) e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96). A gestão democrática também foi inserida nos subsequentes Planos Nacionais de Educação (Lei 10.172/2001 e Lei 13.005/2014).

No âmbito da legislação, a CF de 1988 traz como um dos princípios do art. 206, que o ensino público deve ser ministrado seguindo o viés da gestão democrática. A LDBEN 9394/96, em seu art. 3º, reitera o princípio democrático da educação e prescreve ainda que a gestão da educação básica deve ser efetuada com a participação da comunidade escolar e local na construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) e nas reuniões dos conselhos escolares ou equivalentes (art. 14º inciso I e II). O art. 56, desta mesma Lei, aponta para a gestão democrática do ensino superior, na qual os professores têm o direito a maior parte dos votos dentro dos órgãos colegiados e deliberativos (art. 56º parágrafo único).

O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), que vigeu entre os anos 2001-2010, traz na diretriz 11.2 que

> [...] cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reunam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares (Brasil, 2001: p. 76).

Com o findar da vigência do PNE 2001-2010 o Ministério da Educação organizou as Conferências Nacionais de Educação (CONAE) que debateram os princípios e as metas do novo PNE. Embora a proposta da sociedade tenha sido encaminhada já no ano de 2010, a Lei que regulamenta o PNE (Lei 13.005/2014), só foi sancionada pela Presidente Dilma Rousseff, no ano de 2014.

O PNE (2014-2024) reitera o princípio da gestão democrática, na meta 19 e disciplina que as instituições de ensino públicas têm o prazo de dois anos para implantação da gestão democrática. A fim de cumprir esta meta, o PNE estabelece oito estratégias, dentre elas:

> 19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de *programas de formação de conselheiros*, assegurando-se condições de funcionamento autônomo; [...] 19.8) *desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares* [...] (Brasil, 2014: p. 60).

Dessa forma, a Lei 13.005/2014 prescreve nas estratégias acima a importância da formação para a gestão, tanto para os gestores, como para a comunidade em geral, cujos membros podem atuar como conselheiros em vários colegiados escolares. Essa indicação segue na esteira da grande importância que os Organismos Internacionais têm dado para a formação para a gestão.

Contudo, no Brasil a formação para gestão escolar, em nível de graduação, acontece por meio do ingresso do estudante no curso de Pedagogia. Segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia (DCNP/2006), o curso prepara o graduado para as atividades docentes que,

> [...] também compreendem participação na organização e gestão de sistemas e instituições de ensino, englobando: I - planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e avaliação de tarefas próprias do setor da Educação [...]. (Brasil, 2006: p. 2).

As DCNP/2006 reiteram e disciplinam aquilo que já está posto no artigo 64 da LDBEN 9394/96 que trata da formação para a gestão escolar, anunciando que

> A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional. (Brasil, 1996: p. 23).

Sendo assim, espera-se que o estudante egresso do curso de pedagogia tenha formação adequada para atuar na docência (que é a base de sua formação), na pesquisa e ainda na gestão da escola pública e também de espaços não escolares, de forma efetiva. Contudo, a formação inicial na graduação e em cursos de pós-graduação, necessita ser aprofundada em cursos de formação continuada.

Políticas de Formação continuada para a gestão escolar

A formação continuada é direito garantido por lei a todos os trabalhadores da educação. A mesma pode ocorrer dentro da jornada de trabalho, por meio da participação na construção do projeto político pedagógico (PPP), de pesquisas, estudos de caso, micro cursos, entre outros. Pode ocorrer também fora da jornada de trabalho, por meio da participação em congressos, cursos, palestras, entre outros. Esta formação acontece ainda também através do acompanhamento das equipes das Secretarias de Educação, que promovem programas de aprimoramento aos professores e assistência técnica especializada. A LDBEN 9394/96 trata do direito à formação continuada para os trabalhadores da educação. No ano de 2009, a Lei 12.056 inclui na LDBEN, por meio de uma emenda, o art. 62, conforme segue:

> 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.
>
> § 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância (Brasil, 1996: p 22).

O PNE atual (Lei 13.005/2014) disciplina o que está posto na LDBEN 9394/96 e traz a meta 16 que trata da formação continuada.

> Meta 16: [...] garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (Brasil, 2014: p. 51).

Para que essa meta seja cumprida o Ministério da Educação deve dar condições efetivas e concretas para que haja realmente o cumprimento das medidas, que são criadas na forma da lei. Isso inclui também observar se “os sistemas de ensino e as escolas estão assegurando condições institucionais, técnicas e materiais para o desenvolvimento profissional permanente do professor”. (Libâneo, 2004: p. 230)

Para Libâneo (2004) a formação continuada está totalmente ligada à formação inicial, sendo complementares. Ela engloba saberes teóricos e práticos e traz consigo a possibilidade de se

pensar os conteúdos disciplinares de acordo com as necessidades encontradas na prática. A formação continuada é feita com base nos saberes e experiências profissional adquirida ao longo da carreira do professor e também "é o prolongamento da formação inicial visando o aperfeiçoamento teórico e prático no próprio contexto de trabalho e ao desenvolvimento de uma cultura geral mais ampla, para além do exercício profissional" (Libâneo, 2004: p. 227).

Devido à formação inicial dos professores terem algumas lacunas, a formação continuada tem função fundamental para que ocorra o aperfeiçoamento dessa formação, suprindo as necessidades que não foram atendidas anteriormente, isto é, "os professores retornam à universidade para atualizar seus conhecimentos e ganhar mais suportes teóricos para uma reflexão mais apurada sobre a prática" (Libâneo, 2004, p. 231).

A formação continuada é fundamental, pois, a escola passa por constantes alterações pedagógicas e curriculares. Ainda é necessário se preparar e estudar diferentes formas de gestão e as formas de lidar com os alunos que trazem novos desafios para a escola a todo o momento. Assim, essa formação contribui para construir e reconstruir os conhecimentos tácitos dos trabalhadores da educação.

Tendo em vista a inserção da formação continuada na legislação educacional e a grande importância que é dada a formação para a gestão escolar, o Ministério da Educação institui alguns programas com este objetivo, dentre eles encontra-se o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública (PNEG).

Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública

O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública (PNEG) é parte constitutiva do Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, que trata-se de um plano que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tem a proposta de contribuir com a melhoria da qualidade da educação, por meio da otimização da formação para gestão escolar. Os cursos ofertados para esse aprimoramento da formação de gestores é feito a partir do princípio da parceria entre a rede de universidades federais com o Ministério da Educação, como previsto na LDBEN 9394/96.

Os objetivos do PNEG são:

> Formar, em nível de especialização (lato sensu), gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica, incluídos aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e de educação profissional. Contribuir com a qualificação do gestor escolar na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social (Brasil, 2005: p. 1).

O PNEG teve início em 2005, tendo um curso-piloto de extensão com cem horas de duração. A princípio o PNEG foi ofertado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), com foco na gestão escolar. Em 2006, deu-se início ao curso de pós-graduação lato senso em gestão, que era destinado especificamente para diretores e vice-diretores, que estivessem atuando nas escolas públicas da educação básica. Nesse período o PNEG foi coordenado pela Secretaria de Educação Básica, que compõe o Ministério de Educação. Em 2009, o curso de pós-graduação latu senso

passou a ser ofertado também para profissionais que atuam na coordenação pedagógica ou que exercem função equivalente nas escolas públicas da educação básica. Em 2010, criou-se o Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar, sendo o mesmo destinado a vice-diretores e diretores, ou ocupantes de cargos equivalentes, que atuam nas escolas públicas de educação básica em diferentes níveis e modalidades.

Atualmente os cursos que são ofertados pelo PNEG atendem todos os Estados brasileiros, incluindo o Distrito Federal, e são de responsabilidade de trinta e uma Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Algumas delas são: Universidade Federal do Acre, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, entre outras.

Com os resultados obtidos pelo PNEG, o Ministério da Educação espera obter a melhoria dos índices educacionais das escolas e conseguir levar para os gestores escolares a construção de uma visão ampla de educação, isto é, que os mesmos consigam conduzir a escola para o rumo da inclusão e da qualidade social (Brasil, 2005: p.2).

Para compreender um pouco mais sobre este Programa, fizemos análises de pesquisas realizadas sobre o mesmo. Selecionamos, para tanto, dois artigos, sendo o primeiro intitulado “O Programa Escola de Gestores: análise da experiência do estado do Paraná” (Souza & Teixeira, 2010); e o segundo: “A Política Nacional de Formação Docente, o Programa Escola de Gestores e o Trabalho Docente” (Aguiar, 2010). Analisamos ainda um terceiro trabalho, uma dissertação de Mestrado, denominada “Formação para Diretor Escolar da Educação Básica: o Programa Nacional Escola de Gestores no Estado do Paraná”, (Teixeira, 2011).

O primeiro artigo traz que o PNEG, em 2008, no estado do Paraná, buscou atender 400 diretores das escolas públicas, formando-os em nível de pós-graduação. Mas, o curso não se iniciou com os quatrocentos inscritos, mas sim, com 367 cursistas. Deste total, a minoria de alunos (99 alunos) conseguiu terminar a especialização de forma completa e o restante (268 alunos) não conseguiu completar a especialização, pois alguns não entregaram o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e outros desistiram no decorrer da especialização.

Segundo Souza e Teixeira (2010), uns dos possíveis problemas de tantas cursistas não terem concluído a especialização é que houve falha de comunicação entre a instituição que organizou o curso de formação e os cursistas. Outro possível problema seria no funcionamento interno da instituição universitária promotora do curso, pois, em certo período os professores do curso ficaram sem pagamento da bolsa auxílio, e isso gerou certa desmotivação por parte dos mesmos, em ministrar as aulas aos alunos. Essa desmotivação acarretou em aulas menos elaboradas ocasionando a evasão de vários alunos. Ocorreu, também, dificuldade de alguns alunos em acompanhar o conteúdo das aulas e essa dificuldade resultou em trabalhos acadêmicos frágeis, com conteúdo fraco e até alguns casos de plágio.

Souza e Teixeira (2010) observaram ainda que a falta de tempo para escrever o Trabalho de Conclusão de Curso foi prejudicada, talvez pelo fato de ser um curso à distância, que possibilitou pouco contato entre os professores, tutores e alunos. Também, houve dificuldade em manejar os equipamentos tecnológicos que tinham nas aulas. Na análise dos autores, o curso atingiu

parcialmente seus objetivos. Essa conclusão foi obtida a partir da observação que os autores fizeram nos TCCs, escritos pelos alunos que participaram da especialização, pois os mesmo abordaram temas que foram tratados durante as aulas do curso, trazendo os problemas que foram expostos no decorrer das mesmas. Os autores ainda afirmam que o PNEG acertou em focar a gestão de forma ampla, sem deixar de lado as questões específicas da escola e seu contexto.

Já o segundo artigo (Aguiar, 2010) mostra que o PNEG foi instituído para melhorar o baixo desempenho escolar dos alunos, que estaria relacionado a pouca preparação dos profissionais da educação, ou seja, a ideia era que instituindo um programa que melhorasse a formação desses profissionais, consequentemente, iria melhorar o rendimento dos alunos. O PNEG ao utilizar-se das ferramentas do ensino à distância possibilitou que os cursistas se qualificassem dentro do seu próprio ambiente de trabalho conseguindo conciliar trabalho e estudos.

Contudo, Aguiar (2010), assinala que as várias tensões, que envolveram mudança de dirigentes e de equipes técnicas na Secretaria de Educação Básica (SEB), entre outras, - prejudicaram o desenvolvimento do PNEG. Um dos entraves sinalizado pela autora foi o tempo destinado à realização das atividades previstas aos gestores escolares que participavam da especialização. A modalidade da Educação a Distância (EAD), que a princípio facilitaria a formação continuada, promovendo a possibilidade de participação dos cursistas, em alguns aspectos trouxe várias dificuldades. Mesmo sendo à distância a formação no PNEG exigiu a participação ativa nas atividades que foram proporcionadas pelo Programa. Devido à sobrecarga de trabalho que ocorre no cotidiano escolar, tendo em vista a falta de profissionais nas escolas e o excesso de atividades assumidas pelos gestores e coordenadores pedagógicos, sobrava pouco tempo para que estes se dedicassem à formação continuada, não ocasionando o rendimento esperado e comprometendo a execução do currículo do PNEG.

Sendo assim, segundo Aguiar (2010), seria necessário garantir o direito dos trabalhadores da educação para que pudessem de fato participar desta formação continuada com qualidade. Contudo, essa formação ocorreu de forma bastante precária. Assim, organizar condições de trabalho na escola que possibilitem a disposição de tempo e espaço para a formação em serviço é um grande desafio a ser enfrentado pelas instâncias governamentais e pelas instituições responsáveis pela implantação do PNEG.

Teixeira (2011) nos mostra ainda que a instituição universitária promotora do PNEG recebeu equipamentos para que pudesse realizar o curso de especialização dos docentes, sendo implantados em locais adequados e tendo equipe de apoio formada por

> técnico pedagógico, uma coordenação nacional, instalada na SEB/MEC, e um grupo de trabalho técnico-pedagógico responsável por assessorar a coordenação nacional, todos definidos e nomeados em portaria ministerial. (Teixeira, 2011: p. 31).

Mas, mesmo com toda essa estrutura os docentes que participam do PNEG reclamam da falta de apoio das mantenedoras, isto é, elas exigiram atividades variadas aos docentes e, segundo eles, não disponibilizaram meios adequados para a realização das mesmas, gerando sobrecarga de atividades e trabalho.

Outro fator foram as eleições para diretores que aconteceram no período de implantação do

PNEG. Por conta das novas eleições, vários cursistas perderam suas funções de diretores ou vice-diretores e acabaram desistindo da especialização, ocasionando um grande número de evasão.

Concepção ambígua de gestão no PNEG

Neste estudo partimos do questionamento sobre qual o modelo de gestão escolar que está implícito no PNEG. Em análise à apresentação do Programa, no portal do Ministério da Educação, é notório que o modelo de gestão adotado para o Programa é o da gestão gerencial. Nas palavras dos idealizadores do PNEG, o Programa surge da necessidade de se construir processos de gestão escolar, com base "nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento de instituições públicas de ensino" (Brasil, 2006: p.1). Contudo, nossas análises nas pesquisas acadêmicas e no Projeto Pedagógico do curso de especialização em gestão escolar, que sistematiza as ações do PNEG, nos leva a afirmar que a concepção de gestão explicitada no Programa é a gestão democrática. Parece então que chegamos a uma ambiguidade, uma vez que, aparentemente, a gestão gerencial e a gestão democrática seriam processos antagônicos.

Contudo, compreendemos que esta contradição ocorre porque há um descompasso entre os projetos de sociedade e de educação defendidos pelos idealizadores (funcionários da Secretaria de Educação/MEC) e pelos implementadores (professores universitários) e, ainda, pelos executores da práxis educativa nas escolas (gestores e professores das escolas básicas). Conforme ilustra Arretche (2010), ao analisar políticas e programas governamentais é importante que o pesquisador perceba que o momento da formulação destas políticas e programas se distancia do momento da implementação e da execução e ainda que os sujeitos também são outros.

Desse modo, as aspirações, as preocupações e as concepções políticas e ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes. É sabido que as políticas e os programas governamentais não são estabelecidos em condições de total liberdade. A formulação destes programas ocorre mediada por um processo de negociações e ajustes que envolvem diversos e divergentes interesses. Assim, seu desfecho final nem sempre é o mais adequado para todos os sujeitos envolvidos, mas sim, é o desenrolar de acordos que vão acontecendo ao longo do processo decisório (Arretche, 2010).

Os idealizadores do PNEG fazem parte das equipes técnicas do Ministério da Educação (Secretaria de Educação Básica) e pautam-se na proposta de modernização do Estado brasileiro, desenvolvida a partir da década de 1990, com a reforma da aparelhagem estatal, que, como vimos no início deste texto, traz mudanças na forma de gestão da coisa pública. Neste bojo, as reformas nas áreas sociais e na área da educação e de sua gestão, se adequam àquelas que ocorrem há décadas em outros países, permeadas pelas influências dos organismos multilaterais, que por meio de seus documentos, não apenas preceituam orientações a serem adotadas, mas, também produzem um discurso que tem o objetivo de justificar as reformas que, preparadas em outros contextos, necessitam erigir consensos locais para sua implementação.

Diversos autores, dentre eles Laval (2004) e Apple (2005), apontam que o modelo de gestão defendido pelos organismos internacionais é a gestão gerencial, que tem foco nos resultados e nos índices educacionais (IDEB, etc). Nesta perspectiva, os gestores buscam o controle da base (professores) e apelam para formas sutis de gerenciamento, às vezes qualificados de cooperativo, de participativo, mas que acabam por estimular a performance e a motivação individual (Laval, 2004).

Os implementadores do PNEG, por sua vez, são professores universitários que atuam nos Institutos Federais de Educação. Muitos deles pesquisadores atuantes em associações, fóruns, sindicatos e outras instâncias afins, que se colocam contrários ao processo de gerenciamento nas escolas. Estes professores, organizados em associações, fóruns e outras instâncias, defendem historicamente que a organização política e pedagógica da escola precisa ocorrer a partir do modelo da gestão democrática. Nesta concepção há necessidade do processo educativo ser organizado, visando o processo e não somente o produto final. As decisões sobre aquilo que interessa à vida coletiva precisam ser negociadas com todos os sujeitos num processo permanente de tomada de decisões coletivas, que não ocorrem intempestivamente apenas para cumprir prazos determinados de cima para baixo.

Os executores, ou seja, aqueles que colocarão em prática os conhecimentos adquiridos neste curso de formação continuada para a gestão escolar, ainda são outros sujeitos, ou seja, são os professores da educação básica que ocupam a função de gestores escolares. Resta saber como estes conhecimentos são resignificados no interior de cada escola e perceber qual o modelo de gestão de fato é vivenciado nestas instituições.

Conclusão

Concluímos entendendo que o PNEG tem objetivos que poderão contribuir para a formação continuada dos trabalhadores da educação e com a melhoria no processo de gestão escolar, mesmo com as ambiguidades apontadas no texto. Contudo, seu êxito também está ligado a uma gama de fatores, sobretudo fatores políticos relacionados ao modo como a Secretaria da Educação o conduz, garantindo, ou não, as condições concretas e adequadas de trabalho nas escolas, para que ocorra a efetiva formação dos sujeitos partícipes deste Programa. Ainda há uma questão estrutural que coloca um óbice quase que instransponível para se atingir a unidade na concepção de gestão escolar do programa, uma vez que existem diferentes projetos societários envolvidos. Ou seja, há uma contradição iminente entre o projeto de sociedade e de educação e também de gestão escolar, num viés capitalista neoliberal e na concepção socialista. Aparentemente, ambas se apresentam no entendimento dos diferentes sujeitos que participam do programa desde sua proposição pelo Ministério da Educação, até a sua efetivação no interior de cada escola pública.

Referências

Aguiar, M. A. da S. (2010). A política nacional de formação docente, o Programa Escola de Gestores e o trabalho docente. *Educar em Revista*. 1(1), 161-172.

Apple, M. W. (2005). *Para além da lógica do mercado*: *compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: DP&A.

Araújo, S. de. Castro, A. M. D. (2011). Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. 19(70), 81- 106.

Arretche, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In Barreira, M. C. R. N., & Carvalho, M. do C. B. (orgs.), *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais* (pp. 43-56). São Paulo: IEE/PUC.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. (Acessível em 06 de janeiro de 2015).

Brasil. (1996). *Lei n. 9.394.* Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf. (Acessível em 7 de janeiro de 2015).

Brasil. (2014). *Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.* http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf (Acessível em 8 janeiro de 2015).

Brasil. (2010). Plano Nacional de Educação. *Lei n. 10.172/2001.* Ministério da Educação. Brasília, DF: INEP. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm (Acessível em 08 de janeiro de 2015).

Brasil. (2006). Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia. *Parecer CNE/CP n. 6.* Brasília. http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp003_06.pdf (Acessível em 09 de Janeiro de 2015).

Brasil. (2015). *Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública*. Projeto de Especialização em Gestão Escolar. Projeto de Curso. Brasília. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12337&Itemid=693 (Acessível em 13 de janeiro de 2015).

Cury, C.R.J. (2002). Gestão democrática da educação: exigências e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 18(2), 163-174.

Harvey, D. (1993). *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola.

Laval, C. (2014). *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Londrina: Planta.

Lima, L. (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In Lucena, C. Silva J. J dos R. (orgs), *Trabalho e Educação no século XXI: experiências internacionais* (pp.129-158). São Paulo: Xamã.

Libâneo, J. C. (2004). *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. Goiânia: Alternativa.

Silver, B. J. (2005). *Forças do trabalho: movimento de trabalhadores e globalização desde 1870*. São Paulo: Boitempo.

Souza, A. R. & Teixeira, M. A. P. (2010). O Programa Escola de Gestores: análise da experiência no Estado do Paraná. *Educere et Educare – Revista de Educação.* 5(10), 1-14.

Teixeira, M. A. P. (2011). *Formação para Diretor Escolar da educação Básica: o programa nacional escola de gestores no estado do Paraná*. Mestrado em Educação, na área de Educação, Cultura e Tecnologia, linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação. Universidade Federal do Paraná.

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO

Anita dos Reis de Almeida
anitareisalmeida@gmail.com
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Ione Oliveira Jatobá leal
ionejatoba@gmail.com
Universidade do Estado da Bahia- UNEB

Ivan Luiz Novaes
ivanovaes@gmail.com
Universidade do Estado da Bahia- UNEB

RESUMO

As reflexões aqui apresentadas resultam de uma revisão bibliográfica sobre o sistema educacional brasileiro. Nosso estudo dedicou ênfase às reflexões sobre a condição de o município organizar seu próprio sistema de ensino, emitir normas e estabelecer políticas para se adequar às mudanças previstas na legislação, como também sobre a importância do Conselho Municipal de Educação (CME) no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME). Na primeira parte deste artigo situamos o PME como instrumento democrático, definidor das políticas públicas educacionais. Desse modo, procuramos evidenciar que o PME, instrumento previsto na Lei nº 13005/2014, pode representar um importante papel na melhoria da qualidade da educação municipal, na medida em que se constitui em uma política que visa incentivar a participação dos diversos segmentos da sociedade na sua elaboração e execução, bem como leva em consideração a realidade de cada município e intenciona manter uma articulação com o Plano Nacional de Educação (PNE). Na segunda parte, apresentamos o CME como espaço de participação na elaboração, acompanhamento e avaliação do referido Plano. Por fim, socializamos as considerações finais sobre o estudo realizado, evidenciando que a educação que se desenvolve no município é uma tarefa complexa e de responsabilidade do poder público, porém, a possibilidade de que os objetivos educacionais sejam alcançados vai depender também da compreensão, do envolvimento e do comprometimento da sociedade em relação a esses objetivos.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação, Plano Municipal de Educação, Participação, Autonomia.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As instituições e as pessoas vivenciam nesse novo século um cenário, cujo traço marcante, se caracteriza por rápidas transformações econômicas, políticas, sociais e culturais. Um cenário incerto, que, face às atuais exigências da globalização, do desenvolvimento tecnológico acelerado e das novas formas de comunicação, apresenta múltiplos desafios, entre os quais se destacam:

qual educação necessitam as crianças, jovens e pessoas adultas na sociedade contemporânea? Como melhorar o padrão, ou modelo de gestão da educação utilizando meios como o planejamento e a autonomia?

No Brasil, embora se reconheça os esforços empreendidos nas últimas décadas por seus entes federados (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) para alcançar uma educação de qualidade, ainda há muito a ser realizado de modo a melhorar os indicadores de desempenho já estabelecidos para as escolas brasileiras. Esses esforços podem ser caracterizados por um conjunto de políticas onde ressaltam-se, a Constituição Federal (CF) de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9394/96, o Plano Nacional de Educação (PNE) e os respectivos planos estaduais e municipais de educação.

Compreendemos que a melhoria dos indicadores de desempenho escolar está associada, entre outros fatores, a um tipo de planejamento que articule as ações educacionais desenvolvidas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. De maneira complementar, estabeleça objetivos e metas claras e exeqüíveis, os sujeitos implicados, os recursos necessários para a execução das ações propostas e os mecanismos de monitoramento, acompanhamento e avaliação.

Nossa compreensão pressupõe ainda o fortalecimento da educação municipal. Isso implica elaboração e implementação do Plano Municipal de Educação (PME). Cabe assinalar que o PME não é um plano restritamente de governo, mas amplamente de Estado. A concepção de Estado é entendida como "uma estrutura que transcende os indivíduos e as coletividades. É impessoal e arbitra as regras e normas (convertidas muitas vezes em leis) estruturadoras da sociedade" (SANTOS, 2012, p.4). Diferente da noção de Estado, o governo tem um momento histórico determinado e é constituído por indivíduos ou grupos, os quais têm representações na equipe responsável pela elaboração do Plano de Educação do Município.

Desse modo, o PME se constitui como uma política pública de educação que reflete um contexto e momento histórico. Na visão de Bonetti (2012), cada momento histórico produz ideologias a partir das quais verdades relativas tornam-se absolutas e passam a referenciar a elaboração e implementação das políticas públicas. Quanto às políticas públicas, destacamos a perspectiva adotada por Palmeira (1996), a qual afirma que as políticas públicas não são apenas determinadas pelo setor governamental, envolvem discussões dos movimentos sociais e amplos setores da sociedade, que lutam pela melhoria das condições de vida da população.

Cabe destacar, no estudo sobre o tema das políticas públicas, a visão apresentada por Souza (2006), ou seja:

> A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato, faz; A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p.36).

A partir da visão da autora (SOUZA, 2006), inferimos que as políticas públicas educacionais exprimem uma ação intencional cuja materialidade implica na execução. Nesse sentido, o PME se expressa como uma política pública educacional para o município, orientando a Secretaria Municipal de Educação na execução e avaliação das suas ações. Os processos contínuos de planejamento que se confirmam na prática, através da discussão, reflexão e ajuste, imbricados com o cotidiano escolar e com a rotina do ambiente da comunidade, devem se constituir no fluxo de uma espiral de crescimento que se renova na vivência, acompanhamento e avaliação dos seus resultados. Como tal, o PME representa uma política pública educacional voltada para o fortalecimento da gestão educacional do município, a partir da promoção de maior flexibilidade, do planejamento coletivo, do envolvimento dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, articulando e se ajustando às diversas realidades (ALMEIDA; LYRIO, 2012).

Importante observar que a elaboração do PME se constitui em uma ação emancipatória, à medida que pretende fortalecer a cultura do planejamento como elemento estruturante da gestão municipal, ensejando o propósito de envolver os sujeitos em sua construção democrática, aqui destacamos o Conselho Municipal de Educação (CME), como um órgão capaz de acompanhar todo o processo, da concepção à implementação.

O CME, como órgão da gestão democrática dos sistemas municipais de ensino, tem o relevante papel de sensibilizar e mobilizar a sociedade para que tenha uma participação ativa na elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano de Educação do Município, a partir do conhecimento das reais necessidades locais. Assim, surge a razão de ser deste artigo que tem como objetivo refletir sobre a importância do CME na elaboração, acompanhamento e avaliação do PME.

Cabe assinalar que utilizamos como procedimento metodológico uma breve revisão bibliográfica acerca da temática. Neste sentido, procuramos localizar, selecionar, descrever e refletir sobre as informações acerca da relação entre PME e CME.

Este artigo está dividido nas seguintes partes, a saber: a primeira apresenta o PME como instrumento democrático que se coloca como uma política pública educacional; a segunda discorre sobre o CME como espaço democrático de participação e controle social na elaboração, acompanhamento e avaliação do PME**.** Por fim, são feitas as considerações finais.

2 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: instrumento constitutivo das políticas públicas educacionais

No Brasil, a trajetória do planejamento educacional tem início em 1932 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, o qual marcou as primeiras discussões em torno de um Plano que definisse a política nacional de educação e ultrapassasse as gestões de governo. A partir daí, as discussões a favor do planejamento no setor educacional passaram pelas Constituições Federais de 1934, 1946 e 1967, (BORDIGNON, 2014). Com a promulgação da CF de 1988, que passa a assegurar o município como ente federado autônomo, o planejamento ganha maior visibilidade,

incorporando a ideia de construção de um Plano de longo prazo, a fim de evitar as ações pontuais e as improvisações. De acordo com Carneiro; Novaes (2011):

> A análise histórica do planejamento educacional no Brasil permite compreender que a sequência de planos elaborados e implantados ao longo do tempo, reflete as intencionalidades políticas de cada governo que os concebeu, demarcando sua posição político-ideológica (CARNEIRO; NOVAES, 2011, p. 152).

Em harmonia com a CF de 1988, a LDBEN n. 9394/96, no artigo 9º estabelece que a União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, definindo, assim uma base legal para o avanço na democracia brasileira em matéria de educação. O PNE apresenta dez diretrizes e vinte metas, com estratégias vinculadas a cada meta, assim como formas de monitoramento e acompanhamento pela sociedade. De acordo com o parágrafo primeiro do artigo 8º da lei do novo PNE, os entes federados estabelecerão nos seus planos de educação estratégias que:

> I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais; II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural; III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades; IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais. (BRASIL, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, 2014).

Na análise desenvolvida por Abruccio (2013) sobre o PNE, o autor assinala que

> [...] não só para constituir consensos sobre objetivos gerais, mas principalmente para fixar instrumentos e metas de gestão educacional, com a definição de como isso funcionará na engrenagem federativa brasileira. Esse seria um passo decisivo para ter uma coalização ativa – e não – reativa na educação, visando dar suporte a sistema nacional de políticas pública (ABRUCCIO, 2013, p. 66).

Considerando a importância do planejamento para o desenvolvimento da educação e o desafio de elaboração do PME, muitos municípios brasileiros se mobilizaram para construir, ou adequar seus respectivos Planos já aprovados em lei.

O PME, então, se configura como um instrumento que irá definir as políticas públicas e orientar as ações educacionais. Isso implica que a educação seja compreendida no seu desenvolvimento histórico-objetivo e possa promover a articulação de uma proposta pedagógica que privilegie a transformação da sociedade e não sua perpetuação (SAVIANI, 2011). Do ponto de vista de Maclaren (1997, p.267), é importante que se desenvolva “uma linguagem de esperança que aponte para novas formas de relações sociais e materiais que atendam aos princípios de liberdade e justiça”.

O PME pode assegurar de forma planejada e organizada, a operacionalização das ações programadas, o acompanhamento e avaliação da educação municipal, como também pode proporcionar uma discussão sobre a elevação do nível de desenvolvimento socioeconômico do

município e da melhoria de condições de vida da população. Tal propósito pode ser alcançado a partir de debates, durante as etapas de elaboração do Plano, em torno da realidade local e das diversas visões sobre o futuro e a sustentabilidade das ações municipais.

Com efeito, o processo de elaboração do PME é constituído por etapas que exigem o diagnóstico de aspectos históricos, geográficos, culturais, demográficos, econômicos e sociais, de infraestrutura, como também de uma análise detalhada da situação educacional para o estabelecimento de princípios, diretrizes, metas e estratégias. De modo complementar, inclui-se ainda o processo de acompanhamento e avaliação do Plano.

De acordo com Monlevade (2002, p. 11), plano pode ser entendido como "as intenções de atuação do Poder Público diante das demandas específicas da sociedade, utilizando-se de recursos previsíveis".

Cabe ressaltar, que o levantamento dos recursos é uma das principais etapas na elaboração do PME. A análise dos recursos financeiros aplicados à educação visa fornecer uma visão sobre as possibilidades de realização das ações necessárias para melhorar a educação no município. O primeiro exercício a ser feito nesta análise consiste em um levantamento da receita de recursos vinculados, oriundos das transferências constitucionais e das receitas tributárias do município. É importante, nesse contexto, incluir na discussão do PME os instrumentos de planejamentos de orçamentos públicos: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA), considerando o que determina o artigo 10 da Lei n. 13.005/14, conforme preceitua a mesma:

> O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais [...] dos municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (BRASIL, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, 2014).

Desta maneira, o PME se constitui em um instrumento de planejamento e de perenidade da política pública, indispensável para o desenvolvimento educacional do município. Deve estar articulado com os planos nacional e estadual, considerar a realidade, as singularidades locais e a vocação do município, assim como suas políticas públicas. Conforme afirma Bordignon, (2009):

> Um plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania à sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada Governo (BORDIGNON, 2009, p.92).

Destarte, o PME requer um processo de construção participativo e amplamente divulgado durante todo o processo de elaboração, envolvendo toda a comunidade escolar, executivo municipal, câmara de vereadores, juízes, promotores e diversos segmentos da sociedade civil (igrejas,

trabalhadores, integrantes de movimentos sociais...). Desse modo, o grupo, instituído por um decreto do governo municipal, responsável pela coordenação de elaboração do documento, deve estar atento para a mobilização social com vistas à garantia de participação de todas as representações da sociedade durante todo o processo de construção do documento.

A despeito de se difundir a intenção por maior participação nos processos de planejamento, Carneiro; Novaes (2011) observam que,

> As pessoas responsáveis pelo planejamento, geralmente, indicam que as principais dificuldades em sua implementação estão relacionadas ao envolvimento de gestores e colaboradores e, de maneira abrangente, à forte resistência a mudanças (CARNEIRO; NOVAES, 2011, p.156).

De modo complementar Novaes; Carneiro (2008) mencionam que é importante estabelecer uma conexão entre o planejamento, a avaliação e a prestação de contas, este último no sentido de informar amplamente o processo e resultado. Cabe assinalar, todavia, que esses instrumentos se apresentam como algo recente no cenário escolar e, portanto, envolto por certas tensões. Essas tensões ocorrem no contexto de transição do modelo de gestão cuja demanda requer das pessoas novos conhecimentos.

Para Toro; Werneck (2007), a mobilização social não é uma oportunidade de conseguir pessoas para ajudar a viabilizar sonhos, mas de congregar, unir pessoas que se dispõem, em um esforço coletivo, a contribuir para construir um sonho, que passa a ser de todos.

A mobilização social se propõe no diálogo direto com os cidadãos, compartilhando sonhos, perspectivas e desafios, dando-lhes oportunidades de participarem diretamente do futuro da educação do seu município. A mobilização perpassa todo o processo de elaboração ou revisão do PME e faz uso de mecanismos que favoreça uma ampla participação dos poderes executivo, legislativo, judiciário e sociedade na construção democrática da política educacional do município. Após a elaboração, o documento deve ser encaminhado para análise do CME e, posteriormente, entregue ao poder legislativo como um Projeto de Lei para discussão, análise e criação de lei municipal.

De acordo com Luz (2008, p. 108) “o Plano, transformado em Lei, será o instrumento legítimo que o cidadão, as instituições e os grupos sociais poderão acionar para fazer valer o que foi politicamente estabelecido”. Entretanto, vale salientar:

> O plano não é auto-executável. Ele demandará uma equipe para coordenar, acompanhar e avaliar a sua execução. Desse modo, a Secretaria de Educação necessitará designar uma equipe para coordenar a implementação do PME. É essa equipe que controlará a execução das metas. Promovendo seus desdobramentos em ações, fará a alocação dos recursos necessários, providenciará os meios para o desenvolvimento das tarefas, fará a articulação necessária entre os executores das ações, ficará atento quanto aos prazos estabelecidos no PME, fará as negociações necessárias com os agentes externos, acompanhará e avaliará os resultados e assim por diante, (CUNHA; ANUNCIAÇÃO; JESUS, 2004, p. 115**).**

A participação da sociedade civil por meio do CME poderá contribuir para a efetivação dos princípios, diretrizes, metas e estratégias planejadas, à medida que este órgão é constituído por segmentos da sociedade legitimamente representado. O acompanhamento do CME pode promover a continuidade pedagógica das ações, independente da descontinuidade político partidária e, consequentemente, a melhoria dos indicadores educacionais.

3 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: espaço de participação e controle social da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e avaliação do PME

O processo de constituição do CME remonta à época do império, todavia, no Brasil, apenas com a promulgação da CF de 1988 é que se deu a base de sustentação legal à gestão democrática. O conceito de gestão democrática é aqui compreendido, segundo Portela; Atta (2003) como a coordenação dos esforços individuais e coletivos em torno da consecução de objetivos comuns, definidos por uma política de ação e inspirados por uma filosofia orientadora e por todos partilhadas.

Sustentando-se nos princípios de gestão democrática e participativa do ensino público, os CMEs são criados, com funções normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora.

O CME, órgão público, colegiado, composto por representantes da sociedade civil e da comunidade escolar, tem como uma das suas principais atribuições fomentar e participar ativamente da elaboração ou adequação do Plano Municipal de Educação, bem como de seu processo de execução, acompanhamento e avaliação. A via pela qual se estabelece os elos de articulação pode ser estabelecida pelo diálogo constante com a Secretaria Municipal de Educação, a fim de evitar sobreposição de funções, já que cabe ao executivo municipal o papel de coordenar a elaboração do PME e garantir a execução de suas metas.

Isto posto, ressaltamos que a participação do CME poderá garantir que o documento, ou seja, o PME, não se constitua apenas em uma carta de intenções, mas em instrumento democrático que agrega os anseios e as demandas da comunidade, assim como ações exequíveis que irão promover a melhoria da qualidade da educação. O conceito de participação, embora complexo, aqui podemos sumariamente considerar como uma conquista social, especialmente por se tratar de competência política no sentido de formar o sujeito capaz de escrever sua história marcada por uma autonomia que não é total porque seu espaço é limitado pelo do outro (DEMO, 2002).

O CME, juntamente com representações dos profissionais da educação, secretarias de planejamento, finanças, câmara de vereadores e conselhos escolares podem integrar e compor o grupo, liderado pela secretaria de educação, que irá conduzir a elaboração do PME. O município pode optar também, segundo Monlevade (2004), pela constituição de um fórum municipal de educação, ou seja, instância deliberativa de elaboração do PME, no qual o Conselho é considerado membro nato.

De acordo com Monlevade (2004) a ação permanente do CME poderá garantir tanto a qualidade do processo – na sua democracia e cientificidade – como a qualidade do produto. Na etapa de diagnóstico, a experiência adquirida pelos membros do Conselho no que tange à legislação educacional e os conhecimentos em relação aos problemas da educação irão contribuir muito com

o trabalho que o grupo irá realizar. Pode contribuir também no processo de mobilização social e nos debates, já que conhece e vivencia a realidade local.

No processo de construção das diretrizes, metas e estratégias deve-se observar se as metas estão claras, se o município dispõe de recursos reais e potenciais para sua execução e se possuem coerência com a análise situacional da educação. Deve observar, também, se as estratégias definidas relacionam-se com as metas e se estão em sintonia com o PNE e com o Plano Estadual de Educação (PEE).

Durante a execução do PME, o CME poderá promover, em articulação com a Secretaria Municipal de Educação, a realização de audiências públicas ou seminários, em período acordado com a comunidade, para que o executivo municipal preste contas à sociedade das ações que estão sendo realizadas na educação e se possa aferir a evolução do cumprimento das metas elencadas no documento.

Ao acompanhar e avaliar o Plano, o CME pode cobrar a qualidade das políticas públicas educacionais que estão sendo implementadas, identificar os avanços, os retrocessos, as fragilidades, potencialidades e os desvios a serem corrigidos ao longo do processo.

Assim, espera-se que os CMEs cumpram seu papel de atuar na gestão da educação, conferindo às políticas educacionais e à sua implementação a continuidade da ação a representatividade da vontade nacional, acima da vontade e rotatividade dos dirigentes (BORDIGNON, 2009).

A necessidade da constituição e fortalecimento dos Conselhos é uma forma da sociedade civil exercitar o direito de participação na gestão de diferentes políticas públicas, podendo exercer um controle maior sobre o Estado (GONH, 2011) e fomentar a formulação de políticas nos sistemas de ensino. Desta forma, Cury (2006) assevera que um conselheiro não é um legislador próprio do termo. Isto é,

> Ele não é deputado, senador ou vereador e nem dispõe de autoridade para decretos ou medidas provisórias. A pretexto de normatizar ou disciplinar assuntos infraconstitucionais pode-se incorrer em iniciativas pontuais incertas quanto à jurisdicidade constitucional ou legal das mesmas. Nesse sentido, importa não confundir o legal e legítimo exercício interpretativo da lei sob forma de norma com seu abuso (CURY, 2006, p.41).

Diante do exposto, enfatizamos a importância da participação do CME na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas, de planejamento e gestão educacional nos municípios, a fim de, além de melhorar os indicadores educacionais, “preparar as gerações futuras para o diálogo com as diferenças no contexto de uma sociedade tão plural e cambiante”, (GOERGEN, 2010). Desta forma, os princípios e diretrizes dos Planos de Educação devem direcionar mudanças de paradigmas na formação do sujeito, um deslocamento da individualização para o desenvolvimento que privilegie o social e o coletivo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscamos refletir sobre a importância da participação do CME na elaboração, acompanhamento e avaliação do PME. Procuramos demonstrar que há sinais positivos no que

tange ao cenário do planejamento. De maneira sumária, destacamos que o percurso para a melhoria da qualidade da educação significa hoje, na sociedade contemporânea marcada pela coabitação das diferenças, por contradições, ambiguidades, individualismos, crise de valores, excesso de informações e de incertezas, adotar como princípios básicos de ação aqueles que caracterizam uma gestão democrática: a participação e autonomia.

Compreendemos que a educação que se desenvolve no município é uma tarefa complexa e de responsabilidade do poder público. No entanto, seu desenvolvimento precisa também da participação de todos os segmentos da população, considerando a possibilidade de os objetivos e as metas educacionais sejam alcançadas a partir da compreensão, da aceitabilidade e do comprometimento da sociedade em relação a esses objetivos e metas. A cultura da participação social é construída através do exercício de uma gestão democrática. A formação para a cidadania, objetivo maior das instituições educacionais, se dá no cotidiano e nas várias instâncias da vida social, por meio da construção de uma participação efetiva e da conquista da autonomia. Uma autonomia que esteja relacionada com o outro, no sentido de que não se pode ser autônomo sozinho, visto que o eu só existe com o outro.

Destarte, a fim de atender aos anseios das crianças, jovens e adultos na sociedade contemporânea e cumprir sua função de contribuir para o pleno desenvolvimento da pessoa e prepará-la para o exercício da cidadania, a educação precisa ter como base a reflexão sobre a ação educativa transformadora do homem e do mundo, contra a opressão e a injustiça social, tendo como utopia a construção de uma nova sociedade mais justa, igualitária, inclusiva, democrática, transformadora, libertadora. O conceito de alteridade se coloca neste contexto como a utopia da contemporaneidade, a efetivação da postura cultural adequada ao desafio de nossa época e a consolidação da esperança para a construção de um futuro onde o cenário nebuloso do presente, em meio ao infinito de informações, se torna claro e se materializa em um caminho delineado por um planejamento de educação construído, acompanhado e avaliado coletivamente por diversas representações da sociedade.

Diante do exposto, ressaltamos que a educação enfrenta o desafio de preparar localmente um indivíduo que pode atuar globalmente e interagir com diversas culturas. A contemporaneidade eleva a responsabilidade da educação a uma escala de grandes proporções, mas ainda é um desafio a ser vencido no seio das comunidades escolares, da família e da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela, SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf. (Acessível em 12 de outubro de 2013).

ALMEIDA, A. R.; LYRIO, L. B. (2011). O Assessoramento à Elaboração de Planos Municipais de Educação nos Municípios Baianos**.** *Práxis Educacional*/ Revista do Departamento de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – v.7, n.11, (jul./dez.2011). Vitória da Conquista: Edições Uesb.

BONETTI, L. W. (2012). As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos. *PRACS*: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. Macapá, n. 5, p. 17-28, dez. 2012. Disponível em: periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/download/587/426. (Acessível em 10 de janeiro de 2015).

BRASIL, República Federativa. *Constituição Federal de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm (Acessível em: 08 de julho de 2014).

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei nº 13.005/14***.** Documento disponível em: http://www.undimemg.org.br/noticias/texto-sancionado-do-plano-nacional-de-educacao-lei-13-005-14-de-25-de-junho-de-2014/ (Acessível em: 28 de junho de 2014).

BRASIL, Ministério da Educação. *Lei nº 9394/96***.** Documento disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm (Acessível em 05 de julho de 2013).

BRASIL, Ministério da Educação. *Decreto nº 6.094/07.* Documento disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm (Acessível em 05 de julho de 2013).

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. (2007). *Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação- PME***-** 2 ed. Atual.- elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza- Brasília.

BORDIGNON, G. (2009). *Gestão da Educação no município: sistemas, conselhos e plano*. São Paulo. Editora Paulo Freire.

BORDIGNON, G. (2014). Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In Donaldo Bello de Souza, Ana Maria Martins (orgs). *Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas*. São Paulo: edições Loyola.

CARNEIRO, B. P. B.; NOVAES, I. L. (2011). Avaliação e planejamento na gestão universitária contemporânea. In: Nadia Hage Fialho. *Políticas de Educação Superior: impactos sobre os processos de ensinar e aprender na Universidade*, (p. 141-163), SALVADOR: EDUFBA.

CUNHA, M. C.; ANUNCIAÇÃO, M. P. P.; JESUS, T. R.. (2004). Programa de Apoio ao Desenvolvimento da educação Municipal (Pradem). *Plano Municipal de Educação: subsídios para elaboração*. Série documentos 3, Pradem, Salvador, FCM, Fundação Ford.

CURY, C. R. J.. (2006). Conselhos de Educação: fundamentos e funções. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* – RBPAE. V.22 – n.1 – (p.1-184) -jan./jul.

DEMO, P. (2002). *A educação pelo avesso: assistência como direito e como problema*. 2ª ed. São Paulo: Cortez.

GANDIN, D. (1994). *A Prática do Planejamento Participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religiosos e governamental*. Petrópolis, RJ: Vozes.

GOERGEN, P. (2010). *Educação e Diálogo* (org). Maringá: Eduem.

GONH, M. da G. (2011). *Movimentos sociais na contemporaneidade.* Revista Brasileira da Educação. V.16 n.47 maio-ago.

LUZ, A. M. de C. & SCHWINGEL, M. *et al.* (2008). *Plano Municipal de Educação: Estratégias, mecanismos e experiências de elaboração*. Salvador: ISP/UFBA.

MONLEVADE, J. A. (2002). *Plano Municipal de Educação*. Fazer para Acontecer. Brasília, DF: Idéa Editora.

MONLEVADE, J. A. (2004). *A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação.* Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Brasília.

NOVAES, I. L.; CARNEIRO, B. P. B. (2008). II Seminário de Políticas Sociais e Cidadania. *Reflexões sobre o planejamento educacional contemporâneo.* Universidade católica do Salvador, Anais.

PALMEIRA, M. J. O. (1996). Natureza e conteúdo das políticas públicas na atualidade: notas introdutórias. *Revista da FAEEBA*, Salvador, no 6, jul./dez.

PORTELA, A. L.; ATTA, D. M. A. (2003). A gestão da educação escolar hoje: o desafio do pedagógico. *Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal- PRADEM*. Série: Documentos Gestão Escolar. Salvador: UFBA, FCM, Fundação Ford.

SOUZA, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, (p. 20-45). Disponível em www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16. (Acessível em 11 de janeiro de 2015).

TORO, A; WERNECK, N. M. (2007). *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação.* Belo Horizonte : Autêntica.

Verticalização, práticas profissionais e formação docente no Instituto Federal Farroupilha, Campus São Vicente do Sul.

Antônio Carlos Minussi Righes
UFSM/RS – Brasil.
acmrighes@gmail.com

Márcia Eliana Migotto Araújo
UFSM/RS – Brasil.
meliana12003@yahoo.com.br

Rosane Carneiro Sarturi
UFSM/RS – Brasil.
rcsarturi@gmail.com

Resumo: O presente artigo, produzido com o apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil, e desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa "Elos", da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, tem por objetivo conhecer o processo de gestão pedagógica do colegiado do curso superior de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal Farroupilha, Campus São Vicente do Sul. A sustentação teórica ampara-se nos estudos de Alarcão (1998), Nóvoa (1995b), Tardif (2005), Candau (1996), Ciavatta (2005), Otranto (2011), Pacheco (2011), entre outros. Para tanto, foi pertinente conhecer o perfil profissional dos docentes que trabalham no colegiado do curso superior investigado; identificar as atividades desenvolvidas pelos docentes; e conhecer a necessidade de formação continuada em práticas profissionais. A metodologia de pesquisa foi de cunho multicaso, quanti-qualitativo. Foram realizados levantamentos de dados e entrevistas, com perguntas abertas, para 14 docentes que fazem parte do colegiado do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal Farroupilha (IF Farroupilha), no Campus São Vicente do Sul, tendo em vista a verticalização das práticas docentes do Ensino Médio à Pós-Graduação, assim como foram analisados documentos de base legal. O material estudado permitiu entender como se dão as práticas dos professores que desempenham atividades no IF Farroupilha. Os professores acreditam que a formação continuada é importante, a fim de desempenharem a função docente com eficiência. Diante disso, espera-se, neste estudo, entender a importância de qualificar os docentes com programas de formação continuada, com a finalidade de superação das possíveis dificuldades durante a trajetória profissional.

Palavras-chave: Verticalização do trabalho docente. Práticas pedagógicas docentes. Formação continuada.

1 Introdução

O tema desta pesquisa é Verticalização, práticas profissionais e formação docente no Instituto Federal Farroupilha, Campus São Vicente do Sul. O estudo foi produzido com o apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil, e desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa "Elos", da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM e está inserido na linha de pesquisa 2 - Práticas Escolares e Políticas Públicas.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia IF, foram criados a partir da Lei n 11.892, de 2 de dezembro de 2008, estando em suas origens institucionais voltadas para a formação técnica de formatos diferentes (Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFETs, Escolas Técnicas Federais - ETFs, Escolas Agrotécnicas Federais - EAFs, e Escolas Técnicas Vinculadas s Universidades Federais - ETVs) (Brasil, 2008).

Os Institutos Federais têm como finalidade o desenvolvimento da Educação Profissional e tecnológica. Nesse sentido, uma de suas principais intenções, de acordo com o art. 7º, da Lei 11.892/2008, é ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente, na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos (Brasil, 2008).

Além deste fim, outras demandas foram atribuídas aos IFs, entre elas a obrigatoriedade de ministrar aulas nos diversos níveis dos cursos de verticalização, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo, nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional (Brasil, 2008).

Diante do exposto, justifica-se o desenvolvimento deste estudo tendo a intensão de contribuir na diminuição das dificuldades encontradas pelos docentes do colegiado do curso superior de Tecnologia em Gestão Pública que ministram aulas nos cursos de verticalização e nas práticas de atividades de ensino nos diversos níveis, buscando alternativas de práticas de formação continuada para os professores do IF Farroupilha, Campus São Vicente do Sul.

Cabe salientar que, no Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 20 de dezembro de 1996 (LDB/96), desencadeou um amplo processo de implantação de programas e cursos de formação inicial e continuada de professores da educação básica, com vistas, principalmente, ao incentivo à universitarização (MAUÉS 2003). Para esse autor, a referida lei orienta como se pode melhorar a qualidade da educação no Brasil, sendo que a formação docente, neste cenário, tem a responsabilidade das Instituições de Ensino Superior (IES), universidades e faculdades, nas modalidades presenciais ou à distância. Ainda, a verticalização do ensino relaciona-se ao fato de os IFs poderem atuar desde a Educação Básica até a Pós-Graduação *Lato Sensu* e/ou *Stricto Sensu,* característica que os tornam pluricurriculares, em função de abarcarem estruturas curriculares de diferentes níveis. Além disso, preveem a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, elementos que deverão compor as propostas formativas de todos os níveis e modalidade por eles ofertadas.

Acredita-se que a estrutura verticalizada seja um dos grandes diferenciais deste modelo de instituição, permitindo que os docentes dos IFs tenham uma vivência pedagógica, já que deverão interagir com alunos e currículos de diferentes níveis e contemplar os nexos possíveis entre os diversos campos do saber, aliando ensino, pesquisa e extensão, bem como desenvolvendo propostas curriculares inovadoras.

Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa é conhecer o processo de gestão pedagógica do colegiado do curso superior de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal Farroupilha, Campus São Vicente do Sul.

O desafio de ensinar, cada vez mais complexo, principalmente nos Institutos Federais que trabalham com a verticalização docente, impacta nas mãos do professor, certamente, tornando mais intensa a necessidade dos professores, especialmente os que já se colocaram no ofício de ensinar, se colocarem em constante processo de formação.

2 Marco Teórico

2.1 Sobre a verticalização do ensino e do trabalho docente

De acordo com a lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, os Art. 20 e Art. 6º dizem que a verticalização do ensino é considerada um processo respaldado nas novas concepções da educação tecnológica no País, indo além dos limites dos níveis de formação. Seus fundamentos compreendem estágios distintos de formação, integrados e comunicativos, que envolvem o trabalho, o conhecimento universalizado e a inovação tecnológica. Trata-se de um contexto amplo, onde alunos, professores e pesquisadores representam o conjunto de formadores do conhecimento. A eles atribui-se a responsabilidade de desempenhar a transformação técnica do trabalho e da produção (Brasil, 2008).

No âmbito da verticalização de ensino, Otranto (2011) salienta que a educação tecnológica vem sendo desenvolvida no âmbito das instituições públicas de educação profissional, desde a transformação das Escolas Técnicas Federais do Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais em Centros Federais de Educação Tecnológica, situação efetivada pela Lei nº 6.545/78.

Pacheco (2011) coaduna-se com Otranto (2011) salientando que ficou definido que essas instituições, além de ministrar o ensino técnico, passariam também a atuar em nível superior, especificamente, na formação de professores para atuarem no ensino técnico e tecnológico. Também deveriam atuar na pesquisa, extensão e pós-graduação *lato sensu e stricto sensu* (Pacheco, 2011).

Pacheco (2011) revela que a verticalização iniciada no modelo CEFET, que ainda hoje mantém ativa muita de suas determinações, pretendia favorecer um intercâmbio de professores que atuavam num mesmo departamento, ministrando, entretanto, aulas para os ensinos médio e superior.

As experiências de verticalização incluindo todos os níveis de ensino, desde os cursos técnicos de nível médio até a pós-graduação, podem possibilitar a constituição de uma verdadeira escola de pesquisa, em parceria interna com vários graus de formação e amadurecimento do processo de ensino-aprendizagem, de extensão e interação com a comunidade (Brasil, 2004).

As instituições que ofertam essa possibilidade fundamentam-se na verticalização do ensino, onde os docentes atuam em diferentes níveis e contam com discentes que formam um público bastante heterogêneo, especialmente quanto à faixa etária e, por que não dizer, aspirações diversas de formação (Pacheco, 2011).

Pacheco (2011, p: 5) afirma que, "'sendo a verticalização uma das características dos Institutos Federais, o ensino em tais instituições viabiliza a formação do estudante a partir da educação de nível médio integrada à educação técnica, articulando-se com a graduação tecnológica e com cursos de pós-graduação".

De acordo com a lei n.11.892 de 2 de dezembro de 2009, determina, em seu artigo 6º, que os Institutos Federais têm por finalidades e características: III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão; (Brasil, 2008).

Com relação ao tema no Art. 7º, Observadas as finalidades e características definidas no art. 6º desta Lei, são elencados alguns objetivos dos Institutos Federais:

> I - ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos; II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica; (...) e VI - ministrar em nível de educação superior: a) cursos superiores de tecnologia; b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básical; c) cursos de bacharelado e engenharia; d) cursos de pós-graduação *lato sensu* e e) cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Brasil,2008)

Assim, o processo de verticalização, da forma como é concebido na legislação, fatores como a interação entre os níveis de ensino, a preparação viável dos docentes e o estímulo à pesquisa tecnológica precisam envolver elementos de conexão com a sociedade e com o setor produtivo. Entretanto, para que a teorização explicitada nos documentos legais se transforme em verdadeira práxis, alguns desafios precisam ser enfrentados e um deles é a verticalização do trabalho do professor.

2.2 Contexto das práticas pedagógicas docentes em instituições federais tecnológicas

As instituições tecnológicas federais iniciaram suas ofertas de cursos no ano de 1978, na área de formação docente, quando aconteceu a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), tendo como integrante de seus objetivos a oferta de licenciaturas plenas e curtas para o então 2º grau e para a formação de tecnólogos, conforme Art.2º (Brasil, 1978).

Ferretti (2010) diz que, em 1981, o CEFET-MG iniciou a oferta dos chamados Esquemas I e II para a formação de professores de disciplinas específicas. Este modelo de formação foi criado pela Portaria Ministerial nº 432, que dispõe sobre a formação de professores de disciplinas especializadas do ensino de 2º grau nas três áreas da economia (primária, secundária e terciária), originando as licenciaturas de formação especial.

Em 2000, por meio do Decreto nº 3.462, foi concedida aos CEFETs autonomia para criar cursos de formação de professores às disciplinas científicas e tecnológicas do Ensino Médio e da Educação Profissional e, a partir daí, essas instituições passaram a implantar cursos de licenciatura. (Simão, 2004).

As referidas constatações respaldam Gatti e Barreto (2007), quando discutem que, no momento que a formação em nível superior se torna obrigatória para o exercício docente, se encontra um cenário em que a qualidade do ensino superior também está em questão.

Ainda, em busca desta identidade, ocorre a criação dos Institutos Federais, sendo estabelecida, então, uma nova institucionalidade para a educação profissional e tecnológica.

Nesse contexto, a formação docente se expande em instituições de educação profissional e tecnológica, trazendo como afirmação constante que os IFs se consolidam como formadores de professores.

2.3 Formação continuada para a prática da verticalização

De acordo com Garcia (1999), a Formação de professores consiste na preparação e autonomia profissional do docente para realizar crítica reflexiva e, eficazmente, um estilo de ensino que promova a aprendizagem significativa dos alunos, assim como o trabalho em equipe com os colegas para desenvolver um projeto educativo comum.

Tardif (2005), diz que o professor não é somente alguém que aplica conhecimentos produzidos por autores da área, mas é um sujeito que possui conhecimento e um saber-fazer proveniente de sua própria atividade.

Nesse entendimento, Alarcão (1998) complementa a citação de Tardif (2002), salientando que para o professor ter autonomia é importante a formação continuada, considerada um processo dinâmico que, ao longo do tempo, permite que o profissional vá se adequando às exigências legais de sua atividade profissional.

Tendo como base as palavras dos autores acima citados, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9394/96 (Brasil, 1997, p: 29) tem como finalidade, a formação de profissionais da educação, de modo a atender os objetivos dos diferentes níveis e modalidade de ensino e as características de cada fase do desenvolvimento do educando, tendo como fundamentos:

I. a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço; e
II. aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino em outras atividades.

No Parecer 115/99, ao dispor sobre as Diretrizes Gerais para os institutos superiores de Educação, a legislação educacional brasileira, corporificada na Lei nº 9.394, de 28 de dezembro de 1996, reconhece a importância fundamental da atuação dos docentes no processo de ensino-aprendizagem e dedica atenção especial ao problema de formação de professores para a educação básica (Brasil, 2006).

Diante disso, a formação continuada é considerada pela Lei n.9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB um direito de todos os profissionais que trabalham em qualquer estabelecimento de ensino, uma vez que não só ela possibilita a progressão funcional baseada na titulação, na qualificação e na competência dos profissionais, mas também propicia o desenvolvimento dos professores articulado com estes estabelecimentos e seus projetos (Brasil, 1996).

No entendimento de Alarcão (1998), a formação continuada deve proporcionar o desenvolvimento da dimensão profissional. Deve dar conta da atualização inerente ao progresso dos conhecimentos científicos, capitalizando a experiência profissional adquirida, a reflexão formativa e a investigação conjunta no contexto de trabalho.

Pensar a profissão docente então, conforme diz Nóvoa (1995), investir na pessoa e dar um

estatuto ao saber da experiência. Estar em formação nesse sentido, diz respeito_a um investimento pessoal, um trabalho livre e criativo sobre os percursos e projetos_próprios, com vistas à construção de uma identidade profissional.

Na concepção de Candau (1996), o processo de formação continuada, não pode ser concebida como um processo de acumulação (de cursos, palestras entre outros), mas como um trabalho de reflexibilidade crítica sobre as práticas e de (re)construção permanente de uma identidade pessoal e profissional, em interação mútua.

Diante disso, os principais objetivos do trabalho de formação docente poderiam estar assim sintetizados (Brasil, 2004).

• a dinamização da relação ensino-aprendizagem, promovendo a autonomia e a contextualização dos diversos saberes disciplinares ao integrar os conhecimentos científicos aos pedagógicos;

• o comprometimento da formação com a educação inclusiva;

• o reconhecimento de que a realidade social deve ser tomada como ponto de partida e o fator de cidadania como estratégia das ações educativas;

• a compreensão de que a figura central de todo e qualquer processo educativo é o ser humano com suas coerências e incoerências;

• a necessidade, na formação do profissional, da assunção de forma crítica, criativa e construtiva da prática educativa no interior e exterior do ambiente escolar;

• o desenvolvimento do trabalho educativo através de saberes disciplinares sendo recortes de uma mesma área guardam correlações entre si, assim como as áreas devem articular-se umas às outras;

• o entendimento de que à formação docente, deve incluir a necessidade de o professor vir a ser pesquisador de sua própria prática pedagógica;

• a compreensão do processo de produção de conhecimento e da descoberta das verdades científicas;

• a elaboração de uma estrutura curricular flexível possibilitando o diálogo com diferentes campos de conhecimentos e, consequentemente, permeável às atualizações, às discussões contemporâneas, contemplando as diferenças;

• a superação entre o saber e o fazer pedagógico, exigindo na formação docente uma sólida base humanística, científica e tecnológica articulada com a prática pedagógica através de um processo de produção do conhecimento em busca da formação permanente e continuada.

Cabe salientar a caracterização singular dos IFs, já que por ministrarem cursos na formação profissional apresentam uma infraestrutura de laboratórios, além de possuírem em seus quadros de professores, profissionais de várias áreas de atuação, exigindo assim, domínio da teoria numa estreita associação com as atividades práticas, o que sem dúvida representa um contexto de ensino-aprendizagem dinâmico e inovador.

3 Análise dos Resultados

Os resultados da pesquisa realizada são oriundos da coleta de dados dos documentos de reconhecimento do Curso Superior de Tecnologia de Gestão Pública, Campus São Vicente do Sul

e respostas das entrevistas dos docentes que participaram do reconhecimento do curso no ano de 2014 e atuam em mais de um nível de ensino.

A primeira questão diz respeito à faixa etária dos professores que fizeram parte da pesquisa. Os resultados da entrevista permitiram a constatação de que 50% dos informantes estão na faixa etária entre 41 e 50 anos de idade; 29% estão na faixa entre 31 e 40 anos; enquanto 21% encontram-se entre 51 e 60 anos, conforme pode-se ver na tabela 01.

Tabela 01 – Estratificação etária e por gênero dos docentes do curso superior de tecnologia em Gestão Pública do IF Farroupilha, campus São Vicente do Sul

Faixa etária	quantidade	%	M	%	F	%
Até 20 anos	-		-	-	-	-
De 21 a 30 anos	-		-	-	-	-
De 31 a 40 anos	4	29	4	29	-	-
De 41 a 50 anos	7	50	5	35	2	14,5
De 51 a 60 anos	3	21	1	7	2	14,5
61 anos ou mais	-		-		-	-
Total	**14**	**100**	**10**	**71**	**4**	**29**

Fonte: Dados da Coordenação do Curso Supeiror de Tecnologia em Gestão Pública – IF Farroupilha, Campus SVS.

Ainda foi analisada, na tabela 01, a variável "sexo" (gênero), demonstrando que dos quatorze professores que atuam na verticalização do trabalho docente no Campus, dez são do sexo masculino, ou seja, 71%, enquanto quatro são do sexo feminino, ou seja, 29%.

Tabela 2 Titulação do corpo docente do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública

Titulação	Quantidade	%
Doutores	5	36
Mestres	8	57
Especialistas	1	7
Total	**14**	**100**

Fonte: Recursos Humanos IF Farroupilha, campus São Vicente do Sul

Verifica-se, através da tabela 02, relativa à Titulação do corpo docente,que a equipe de docentes é composta, em sua maioria, por mestres, representada por 57%, seguida pelos doutores, representando 31%, e especialistas 7%.

De acordo com as respostas dos entrevistados, embora não seja exigida pós-graduação em nível de mestrado ou doutorado para todas as áreas, conforme determina a Lei nº 11.892/2008, os docentes mostraram interesse com as suas capacitações, tanto para a experiência profissional, como para a progressão na carreira docente.

Já outros informante relataram que com a Lei de Reconhecimentos de Saberes e_Competências (RSC)[1], não é necessário buscar qualificação para doutorado, e que a atual lei está reconhecendo através de critérios a progressão de carreira RSC I (especialistas), RSC II (mestrado) e RSC III (doutorado), no plano de carreira docente do Instituto Federal Farroupilha (Brasil, 2003).

[1] Lei n° 1.094, de 07 de novembro de 2013, que aprova o Regulamento do Conselho Permanente para Reconhecimento de Saberes e Competências - CPRSC da Carreira do Magistério do Ensino_Básico, Técnico e_Tecnológico – EBTT.

Ainda, os respondentes comentaram que consideram importante frequenar cursos *lato sensu e stricto senso*, tendo como intenção melhorar as práticas docentes.

Tabela 03 – Formação profissional dos docentes do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública

Graduação	Quantidade	%
Administração	5	37
Agronomia	1	7
Ciencias Contábeis	2	14
Ciências Econômicas	1	7
Direito	1	7
Geografia	1	7
Filosofia	1	7
Informática	1	7
Lic. em Matemática	1	7
Totais	14	100

Fonte: autor da pesquisa

Através da Tabela 03, observa-se que a maioria dos entrevistados pertence às áreas de Administração e de Ciências Contábeis.

Com referência ao Tempo no magistério no Instituto Federal Farroupilha, observa-se que 57% docentes estão desenvolvendo as atividades em até cinco anos, e 43% dos docentes são efetivos há mais de seis anos. Este fato é comprovado pela implanção dos Institutos Federais Lei nº 11.892/2008, onde as maiorias dos docentes do curso efetivaram-se após a instituição da mesma.

Na questão do tempo de experiência docente fora do Instituto Fedeal Farroupilha ao ingresso na instituição, 64% têm entre 11 e 15 anos de experiência, e 36%, possui de 6 a 10 anos de experiência.

Quando questionados sobre a experiência no magistério do Curso Superior, foi possível constatar que os 14 docentes participantes têm experiência no ensino superior há mais de cinco anos.

Cabe salientar que todos os docentes entrevistados trabalham nos diversos níveis dos cursos de verticalização desde o ensino médio até a pós-graduação, desenvolvendo atividades paralelas com a pesquisa e extensão.

Foi perguntado aos professores quais as dificuldades em atuar como docente nos vários níveis de ensino de verticalização do IF Farroupilha. Sobre o questionamento, foi respondido que muitas vezes, é necessário trabalhar em dois níveis diferentes em um mesmo turno, o que exige uma mudança de postura e de aprofundamento de conteúdos, o que nem sempre é simples para o profissional, pois, por exemplo, trabalhar com o nível básico ou superior são realidades bem distintas e exigem posturas profissional diferenciada com um aprofundamento na formação permanente dos docentes.

Três docentes responderam que não têm dificuldades em ministrar aulas, considerando necessário adequar a metodologia com o nível de ensino. Os mesmos ainda acreditam na relevância do preparo e da motivação para a prática das atividades pedagógicas.

Ainda sobre as sugestões de fomação continuada para atuar nos diversos níveis dos curso do IF Farroupilha, os docentes sugeriram que aconteça seminários de sistematização de experiências de práticas pedagógicas dos professores que ministram aulas nos diversos níveis dos cursos do Instituto Federal Farroupilha.

Observou-se que a maioria dos docentes, embora tenham se declarado satisfeito com a atuação profissional no ensino verticalizado, afirmaram sentir necessidade de buscar novas experiências de capacitação. A resposta pode ser justificada pelo fato de que a formação inicial dos professores não atinge o conjunto de necessidades que a profissão exige, devido à enorme complexidade que é ser um profissional da educação.

Os professores declararam que existe uma dificuldade de cursar mestrado ou doutroado no Brasil, já que o número de vagas e o processo seletivo se restringe a alguns requisito que dificultam o ingresso nos cursos, problematizando assim a busca permanente pela qualificação de formação continuada em nível *stricto sensu*.

Considerações Finais

Os Institutos Federais (IF's), criados pelo Ministério da Educação pela Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, são instituições de educação superior, básica e profissional, com currículo pluralizado e especializado na oferta de educação em diferentes modalidades de ensino, ofertando cursos de ensino médio integrado à educação profissional técnica de nível médio, ensino técnico em geral, graduações tecnológicas, licenciaturas e bacharelados, bem como programas de pós-graduação *lato sensu e stricto sensu*.

Estão caracterizados por peculiaridades representativas de sua identidade educacional, que conferem um caráter inovador aos IF's, sendo que sua organização pedagógica oferece um espaço único aos profissionais de educação, oportunizando lhes atuar em diferentes níveis de ensino, da educação básica ao ensino superior.

A verticalização na atividade docente nos IFs exige uma formação adequada e continuada para que os professores estejam preparados para atuar como profissionais, visando formar cidadãos formadores de opiniões, críticos e preparados para o mercado de trabalho.

Nesse sentido, a pesquisa realizada objetivou conhecer o processo de gestão pedagógica do colegiado do curso superior de Tecnologia em Gestão Pública, e diante dos objetivos especificados chegou-se às seguintes considerações:

`Para tanto, foi pertinente conhecer o perfil profissional dos docentes que trabalham no colegiado do curso superior investigado; identificar as atividades desenvolvidas pelos docentes; e conhecer a necessidade de formação continuada em práticas profissionais.

Quanto ao perfil dos informantes, cabe considerar que todos são professores de ensino básico, técnico e tecnológico, que ingressaram na carreira através de concurso público e, posteriormente, vão desenvolvendo suas funções de docentes, sendo que alguns também estão desenvolvendo atividades de Pesquisa, de Extensão e EaD.

Observou-se também que o perfil dos professores se define por aqueles que buscam um maior aprendizado, procurando capacitação através de cursos de mestrado e doutorado, e outros estão satisfeitos por serem beneficiados pela Lei de Reconhecimentos de Saberes e Competências.

Trabalhar com alunos em níveis distintos dificulta a aplicação dos métodos de ensino, porque existem formas/ferramentas mais ou menos adequadas a cada nível, exigindo planejamentos diferentes. E, ainda, para atuar em diferentes níveis, é necessário adequar a linguagem e a

densidade de conteúdos ao público, uma tarefa nada fácil, que faz com que a verticalização seja concebida como um desafio.

Através desta pesquisa, foi possível entender as dificuldades e facilidades do trabalho dos professores, considerando que cada profissional tem uma característica própria de desempenhar as suas atividades e ministrar as suas relações com o grupo e com os indivíduos que o compõem. Nesse sentido, pode-se dizer que cada docente adota uma postura diferenciada para minimizar ou solucionar os problemas consequentes da diferença entre um nível e outro de ensino.

Por conseguinte, pretendeu-se provocar um olhar para as dificuldades encontradas pelos professores no processo de verticalização, buscando alternativas de práticas docentes para atuação nos diferentes níveis de ensino do Instituto Federal Farroupilha, Campus São Vicente do Sul, sendo que, para minimizar ou solucionar lacunas existentes no processo de ensino verticalizado, fica a cargo dos gestores utilizarem (ou não) como instrumentos de tomada de decisões os resultados aqui obtidos.

Referências

Alarcão, Izabel (1998) Formação Continuada como instrumento de profissionalização docente. In: Veiga, Lima P. A. Caminhos da profissionalização do Magistério. Campinas: Papirus.

Brasil (2008). Lei n 11.892, de 2 de dezembro de. (2008). Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e da outras providências. Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892. (Acessível em: 1 de março de 2015).

Brasil (2004). Fórum de Educação Profissional .Formação de Professores para a Educação Profissional. Brasília-DF. Agosto de 2004. http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/Texto_apresenta01.pdf. (Acessível em: 22 de junho de 2015).

Brasil (1978). Lei n 6.545, de 3 de junho de. (1978). Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e da outras providências. Brasília, 1978. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6545.htm. (Acessível em: 22 de junho de 2015).

Brasil (1997). MEC/Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução n 2, de 26 de junho de 1997. Dispõe sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional em nível médio. Brasília, 1997. http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PNCP0497.pdf. (Acessível em: 22 de junho de 2015).

Brasil (1997). Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.9394/96, de 2 de dezembro de 1996. (Lei Darcy Ribeiro) e legislação correlata. São Paulo: EDIPRO.

Brasil (1996). Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.9392/96, de 2 de dezembro de 1996. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. (Acessível em 25 de junho de

2015).

Brasil (1999). Parecer CNE/CP n. 115/99, de 1 de agosto de 1999. Diretrizes Gerais para os Institutos Superiores de Educação. http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/p53.pdf. (Acessível em: 24 de junho de 2015).

Brasil (2013). Lei n 1.094, de 07 de novembro de 2013, que aprova o Regulamento do Conselho Permanente para Reconhecimento de Saberes e Competências - CPRSC da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico EBTT.

Candau, Vera Maria (1996). Formação continuada de professores tendências atuais. In REALI, A.M. de M., Mizukami, M.G.N (Org). Formação de professores tendências atuais. São Carlos EDUFSCar, p.139-165.

Ferretti, C. J. (2010). O ensino técnico de nível médio no CEFET/SP diante das políticas dos governos FHC e Lula. Relatório de pesquisa Universidade de São Paulo.

Garcia, C. M. (1999) Formação de professores para uma mudança educativa. Trad. Isabel Narciso. Porto Editora.

Gatti, Bernardete Angelina & Barretto, Elba Siqueira de S. (2009). (Coords.). Professores do Brasil impasses e desafios. Brasília UNESCO. http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n139/v40n139a18.pdf. (Acessível em: 2 de junho de 2015).

Maués, Olgaíses Cabral (2003) Reformas Internacionais da Educação e Formação de Professores.In: Cadernos de Pesquisa, n. 118, p.89-117, março,2003.

Nóvoa, Antônio (1995). Formação de professores e profissionais docente. http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4758/1/FPPD_A_Novoa.pdf. (Acessível em: 2de junho de 2015).

Otranto, Maria Cecília (2011). A Política de Educação Profissional do Governo Lula In: Reunião da ANPED, 34, 2011, Natal, Anais. Natal, Out. http//: www.ia.ufrrj.br/.../A_Politica_Ed_Profissional_Gov_Lula1.doc. (Acesso em: 2 de junho de 2015)

Pacheco, Eliezer (org.). (2011) Institutos Federais uma revolução na educação profissional e tecnológica. Brasília SETEC/MEC. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12503&Itemid=841. (Acessível em: 1de maio de 2015).

Simão, Maria Fernanda de Lima (2004). Entre o pensado e o construído: um estudo sobre o Curso de Formação de Docentes do CEFET-MG. 2004. 178 p. Dissertação (Mestrado em Educação) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Educacao_SimaoMF_1.pdf. (Acessível em: 15 de junho de 2015).

Tardif, M. (2002). Saberes docentes e formação profissional. 3. ed. Petrópolis Vozes.

A Avaliação do Desempenho Docente em Portugal e suas principais consequências

Carmo Moreira
mc.moreira@sapo.pt

Manuel A. Silva
Universidade do Minho
masilva@ie.uminho.pt

Resumo – No presente texto analisamos, de um ponto de vista sociológico o processo de avaliação do desempenho docente promovido pelo XVII governo constitucional. A análise tem como suporte as representações dos professores (avaliadores e avaliados) sobre o processo a que estiveram sujeitos, nomeadamente os aspetos formais do modelo e, sobretudo, os seus efeitos nas pessoas, nos profissionais e nas organizações. As conclusões apresentadas resultam de um estudo de caso realizado no contexto de um Agrupamento Escolar. Utilizando uma metodologia híbrida, que combinou a análise estatística descritiva, resultante da administração de um **inquérito por questionário** aos docentes *avaliados* (157) que, no primeiro momento de avaliação (2007/2009), exerceram funções no contexto estudado com a análise de conteúdo de um **entrevista** administrada a 18 atores (avaliadores). As conclusões que apresentamos, embora não possam ser objeto de generalização ao universo dos atores e contextos existente, constituem um contributo para a análise da avaliação do desempenho docente e das suas consequências para a vida nas escolas, para a educação pública e para a democracia que, como tentaremos evidenciar, são bastante preocupantes e merecedoras de uma acentuada vigilância científica e, sobretudo, política.

Palavras-chave: Avaliação Desempenho Docente, Escola Democrática, Dominação.

Introdução

A avaliação tem vindo a assumir cada vez mais importância nas sociedades, manifestando-se "em todos os domínios da atividade humana de modo formal ou informal" (Rodrigues, 1993, p. 18) com particular relevo nas "atividades fundamentais de todos os serviços profissionais" (Stufflebeam & Shinkfield, 1989, p. 17). Embora a avaliação faça parte da "permanente reflexão sobre a atividade humana", o que nos interessa aqui relevar é a sua dimensão formal, a sua conceptualização como um "processo intencional, auxiliado por diversas ciências, e que se aplica a qualquer prática" (Demo, 1991, p. 7). Nesta perspetiva, a avaliação implica um "procedimento deliberativo e formal" (Stake, 2006, p. 41), ou, como refere Barbier (1990, p. 32), é "um ato deliberado e socialmente organizado chegando à produção do juízo de valor".

O aumento da preocupação com as questões da avaliação não é alheio: à extensão da avaliação a todos os domínios da sociedade nos países mais desenvolvidos; à maior preocupação com o funcionamento e a coordenação dos sistemas educativos no sentido de preparar os alunos para responderem às exigências do mercado; e à internacionalização da economia com o aumento da concorrência (Marchesi & Martín, 2003, p. 20). O conceito de avaliação tem sido objeto de análise

em diferentes domínios científicos, orientando-se para finalidades diversas e seguindo caminhos metodológicos também muito variados (Azevedo, 2002). De acordo com Clímaco (1992) e Rodrigues (1993) a avaliação tem-se vindo a aperfeiçoar, a formalizar, a diferenciar, a tecnicizar, a especializar e a profissionalizar: "as práticas, os métodos e a linguagem tornam-se efetivamente, cada vez mais especializados" (Figari,1996, p. 35).

O conceito de avaliação não pode ser encarado de um modo unidimensional, porque não existe "uma definição simples e unívoca de avaliação, (…) na medida em que é impossível determinar com exatidão os indicadores necessários para tal. A diversidade de dimensões que permanecem subjacentes (…) [ao conceito], alicerçado nos paradigmas que o sustentam, confere-lhe um estatuto pluridimensional" (Carmo Moreira, 2005, p. 54). Por isso, para ser credível, o ato de avaliar exige a mobilização dos aspetos científicos, técnicos, políticos e sociais que enformam todo o objeto que lhe é sujeito.

O aumento da importância atribuída à avaliação deve-se, como referem A. Afonso (1994 e 2001) e N. Afonso (2001 e 2002), entre outros, à sua emergência como mecanismo de regulação e controlo, à evolução das políticas educativas, à reconfiguração do papel do estado no que diz respeito ao serviço público de educação e ao aumento da centralização dos processos de decisão. O aumento dos estudos científicos, nomeadamente no campo da sociologia da educação e da avaliação, e o papel das organizações internacionais responsáveis por acompanhar e analisar o modo de funcionamento dos sistemas educativos, constituem outros tantos fatores. A preocupação em tudo avaliar leva mesmo A. Afonso (2002a) a admitir que estamos perante uma verdadeira "obsessão avaliativa", invadindo toda a sociedade de um modo imperativo. Para a crescente preocupação com as questões da avaliação contribuiu o facto de ela ter passado a ser funcional aos processos de legitimação de políticas emergentes a partir da década de 80 em todos os domínios do social, particularmente no da educação (onde sempre esteve presente). Num setor em que a avaliação começou por se circunscrever à avaliação das aprendizagens dos alunos, assistimos hoje à sua extensão ao currículo, aos programas, às escolas e ao desempenho dos professores, sendo esta última entendida como condição indispensável para a melhoria dos resultados escolares dos alunos (A. Afonso, 1998; Pérez Juste & Martinez Aragon, 1992; M. Fernandes, 1998; Rodrigues, 1993, entre outros).

No presente texto privilegiaremos o campo da avaliação educacional, o que não significa que os autores que referimos a seguir sejam originários deste sector ou a ele estejam vinculados. Do mesmo modo, os estudos realizados no âmbito da sociologia da educação comparada, por Smyth (1994), A. Afonso (1998) e Barroso (2003), revelam que a evolução da avaliação tem sido idêntica nos diferentes países, independentemente da posição ocupada pelos mesmos no contexto internacional, e que as mesmas políticas e práticas educativas são aplicadas em contextos diferentes e, por vezes, com finalidades diferentes (A. Afonso, 1994 e 1998).

As mudanças ocorridas a nível mundial no campo da educação estão associadas, como nos dão conta Bernstein (1990), A. Afonso (1994, 1998, 2002c, 2002b), Dale (2001) e Antunes (2004), a mecanismos de globalização com repercussões na estrutura organizacional das sociedades contemporâneas em geral e dos seus sistemas educativos em particular. Estes, como refere

Bernstein (1990, p. 139), revelam cada vez mais aspetos comuns, independentemente das diferenças ideológicas ou das práticas políticas que caraterizam as sociedades modernas. A perspetiva de globalização proposta pelos autores assinalados permite-nos, de acordo com A. Afonso (1998, p. 90, e 2002c, pp. 111-112), reconhecer que as sociedades enquanto unidades de análise sociológica restringidas às fronteiras locais ou nacionais, nas quais se baseiam os processos sociais, se veem obrigadas a recorrer a uma permanente alusão a contextos mais abrangentes, sendo indispensável atender ao que acontece no contexto mundial, o que o autor identifica como o impacto da economia mundial na (re)definição das políticas educativas locais.

A avaliação das aprendizagens dos alunos (principal objeto de estudo da avaliação educacional durante sucessivas décadas) cede lugar às diferentes dimensões da avaliação educacional que hoje conhecemos e das quais destacamos a avaliação de programas e projetos, das metodologias de ensino, do currículo, das escolas, dos gestores, das inovações e, mais recentemente, do desempenho docente.

A ADD em Portugal, apesar de prevista desde a emergência da escola e da profissão, apenas nas últimas décadas adquiriu a centralidade que todos lhe reconhecem no domínio das práticas de regulação das organizações escolares. Esta modalidade de avaliação, após um período de explícita omissão (1974-1986), começa por adquirir alguma importância aquando da discussão e aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo e, sobretudo, da publicação do Estatuto da Carreira Docente. Contudo, não podemos considerar, ainda, que esta se enquadrava num claro sistema de avaliação formal e pluridimensional, situando-se numa dimensão de progressão administrativa na carreira. Do mesmo modo, desde a década de 1990 até meados da década de 2000, a problemática em questão permanece latente nas práticas e presente nos regulamentos, mas nunca adquirindo grande centralidade. Isto só começa a ser claro com o XVII governo constitucional e, na prática, a partir da sétima alteração ao ECD (DL n.º 15/2007, de 19 de janeiro) que surge regulamentada no DR n.º 2/2008, de 10 de janeiro. Só aqui é que a preocupação com esta dimensão da avaliação se torna central, considerando o ME que os professores são os principais responsáveis pela melhoria da qualidade educativa e, consequentemente, pelos resultados escolares dos alunos, por um lado, e que a definição e implementação de um modelo de avaliação que distinga os professores em função do mérito seria condição fundamental para a dignificação da profissão docente e para a motivação dos professores, por outro.

A produção legislativa no domínio aumentou de um modo nunca antes visto e o processo ficou estritamente associado a uma cultura meritocrática, passando os professores a ser avaliados com base nas seguintes dimensões: vertente profissional, social e ética; desenvolvimento do ensino e da aprendizagem; participação na escola e relação com a comunidade escolar; e desenvolvimento e formação profissional ao longo da vida. No entanto, o mérito, traduzido nas menções de *Excelente* e *Muito bom*, só pode ser reconhecido/atribuído a uma percentagem pouco significativa da população docente integrada na carreira, respetivamente, 5% e 20%.

A metodologia do Estudo

A avaliação do desempenho docente, por se tratar de um domínio de intervenção da avaliação educacional relativamente recente, tem merecido uma atenção especial por parte de investigadores, decisores políticos e professores (estes últimos em resultado, sobretudo, de um movimento de inércia que, como o conceito traduz, são incapazes de controlar a partir do interior da classe por razões muito diversas; por isso, só podem reagir e de um modo anárquico e característico de alguém maltratado). A atenção dedicada a esta temática é justificada, por parte do poder político, pela necessidade de melhorar a qualidade da educação, nomeadamente os resultados da aprendizagem dos alunos. Daí o(s) governo(s) procurar(em) estabelecer uma relação direta entre a avaliação do desempenho e o desenvolvimento profissional dos professores, o desenvolvimento organizacional da escola e os resultados escolares.

No contexto estudado procurámos perceber se a avaliação (regulada pelo DR n.º 2/2008) contribuiu para a construção de novos sentidos para a "profissão" docente, para a melhoria da qualidade do ensino e das aprendizagens e também para o próprio campo da avaliação (e, em caso afirmativo, de que modo). Para a análise convocámos os objetivos elencados no modelo e as opiniões dos diferentes atores envolvidos, nomeadamente professores, no sentido de percebermos em que grau os propósitos da ADD anunciados oficialmente teriam sido alcançados. Deste modo, procurámos saber se essa avaliação contribuiu para o desenvolvimento pessoal e profissional dos professores, para a melhoria da qualidade das aprendizagens e dos resultados escolares dos alunos e, num mesmo movimento, para o desenvolvimento organizacional, dado que estas dimensões constituem o núcleo central da retórica que acompanhou e procurou legitimar as políticas de avaliação em questão.

A consumação dos propósitos elencados implica a definição de um quadro metodológico suscetível de assegurar a concretização dos mesmos. Para tal, procurámos aliar a adequabilidade da metodologia adotada (de natureza híbrida) às especificidades organizacionais, sociopolíticas e culturais intrínsecas a um agrupamento de escolas específico, no qual interagem diferentes atores (essencialmente professores) que, por inerência da posição diferenciada que ocupam, traduzem esquemas de cognição, interpretação e explicação dos fenómenos muito diversificados, esquemas esses que interferem tanto no ato de avaliar como no de ser avaliado.

A opção por metodologias qualitativas prende-se essencialmente com a possibilidade de descrever e interpretar a realidade em estudo, privilegiando para o efeito a opinião dos atores selecionados. Paralelamente, e no sentido de complementar a análise da realidade em estudo e de apreender os significados e sentidos do desempenho docente e da sua avaliação com base nos discursos e nas práticas dos diferentes atores, recorremos a técnicas de recolha e tratamento de informação quantitativas. Assim, num quadro metodológico híbrido recorremos ao inquérito por questionário, à entrevista semiestruturada, à pesquisa e análise documental, à análise de conteúdo e à observação participante.

O **inquérito por questionário** foi "aplicado" à generalidade os docentes *avaliados* (157) que, no primeiro período de avaliação (2007/2009), exerciam funções na organização estudada. O **inquérito por entrevista** foi administrado a 18 avaliadores que, pelas funções que desempenhavam, pela responsabilidade que assumiam e pelos conhecimentos que possuíam

sobre o objeto de estudo, se constituíram como *atores-chave* (Woods, 1987, p. 100) ou *testemunhas privilegiadas* (Quivy & Campenhoudt, 1992, p. 69) ou, ainda, *informantes privilegiados* (Costa, 1986) no processo. A ***análise de conteúdo*** incidiu sobre um *corpus* diversificado, constituído por: entrevistas semiestruturadas e documentos muito diversos, que vão desde os normativos até ao vasto conjunto de registos produzidos localmente destinados a concretizar o processo de avaliação. A ***observação participante*** (Lessard-Hébert *et al.*, 1994; Haguette, 2000), com a especificidade que lhe é reconhecida, revelou-se da maior importância para conhecer a face oculta da ADD.

Apresentação e discussão dos resultados

1. *Representação dos professores em relação à ADD*

Os dados recolhidos junto dos atores convocados (avaliadores e avaliados) sobre a necessidade de realização da avaliação demonstram que a maioria (67,57%) concorda com a ADD, fazendo dela depender a melhoria das práticas profissionais. Os atores que defendem a necessidade da ADD justificam-na com base numa dimensão formativa que privilegia o desenvolvimento pessoal e profissional e, ainda, o desenvolvimento das organizações escolares. As respostas apresentadas por 75,31% dos inquiridos permitem-nos afirmar que, por um lado, a avaliação do desempenho não é objetiva e, por outro, que a mesma não permitiu diferenciar corretamente os professores.

2. Representações dos professores em relação aos aspetos formais do modelo.

No tocante à questão do *abandono escolar* ser considerado no processo de avaliação dos professores, a maioria dos inquiridos (88,72%), não ignorando aquilo que são as suas responsabilidades nesse processo, reitera que o abandono escolar resulta da conjugação de muitos fatores, sendo a ação do professor apenas um deles, não podendo ser responsabilizados individualmente por questões que têm que ser contextualizadas no âmbito da organização escolar e do sistema educativo de que esta última é a face mais visível. Se a organização escolar é 'periférica do ponto de vista político' (Lima,1998), não devendo ser por isso responsabilizada em exclusivo por políticas que sempre lhe foram estranhas, o professor individualmente considerado muito menos poderá ser o objeto principal de responsabilização face aos resultados escolares dos seus alunos! Se uma organização e as pessoas que nela trabalham não têm um estatuto de maioridade no plano de definição de regras do seu funcionamento nem do contexto funcional que são chamadas a desenvolver, como explicar este fenómeno de responsabilização (*accountability*) individual?

Relativamente ao *envolvimento dos pais e encarregados de educação no processo de avaliação* em análise, é notória a discordância manifestada pelos informantes (84,21%) e justificada, essencialmente, pelo facto de não reconhecerem a este grupo de atores competências (uma das dimensões da legitimidade) para se pronunciarem sobre o trabalho docente. Na opinião dos docentes, o desempenho da sua função pressupõe competências técnicas e científicas que só podem ser avaliadas por alguém que possua conhecimento para tal.

A consideração dos *resultados escolares* como elemento integrante do processo (recusando o princípio defendido pelo Ministério da Educação de que os resultados obtidos dependem em grande medida da qualidade dos professores), foi também rejeitada pela maioria dos atores educativos inquiridos (81,95%). Estes atores reconhecem a importância do papel do professor neste processo, mas mencionam também a existência de outras condicionantes que se sobrepõem à ação do professor, sendo uma questão muito mais ampla e complexa. Os resultados escolares, para além do 'efeito de estabelecimento', no qual se inclui a responsabilidade do professor, estão condicionados também por efeitos socioculturais, económicos e organizacionais. Este assunto implica refletir sobre a estrutura do sistema educativo português e a sua responsabilidade nos resultados dos alunos. Assim, num sistema em que todos os aspetos politicamente significativos, ou seja, as decisões centrais sobre o trabalho escolar, são definidos centralmente (condicionando o trabalho escolar de uma forma decisiva), como é possível atribuir aos seus executores a responsabilidade central no processo? O recurso a este critério, para além de não assegurar uma relação causal exclusiva entre a avaliação do desempenho e as aprendizagens dos alunos, pode conduzir à falsificação dos dados, como ocorre em países onde esta questão está instituída. A verificar-se esta adulteração dos resultados das aprendizagens dos alunos, a avaliação pode ser mais prejudicial do que benéfica.

A *avaliação pelos "pares"* merece a discordância da maioria dos avaliados (66,92%), parecendo não reconhecer nos avaliadores competência técnica e científica, ao mesmo tempo que enfatiza a subjetividade do processo de avaliação. Por sua vez, os avaliadores, não ignorando a questão da subjetividade, consideram que o conhecimento concreto do contexto em que os avaliados se inserem pode ser mais vantajoso para o avaliado do que o recurso a um avaliador que não conheça a realidade escolar. Esta modalidade de avaliação, ao ser imposta e ao assumir funções seletivas e de controlo, distancia-se dos propósitos de um processo formativo, acabando por legitimar a dominação, questão que nos parece sustentar os modelos de avaliação que sejam considerados no atual modo de funcionamento das organizações escolares.

A *observação de aulas*, que é um processo de recolha de informação sobre a prática pedagógica realizada por um observador externo ao contexto, constitui um método que revela toda a ambivalência dos atores em presença. A maioria dos docentes avaliados (56,39%) discorda da indispensabilidade do método para compreender toda a ação pedagógica do professor, alegando falta de objetividade e de legitimidade do avaliador, para além de poder constituir uma intromissão abusiva na sala de aula. Já para os avaliadores, o critério em questão pode ser fundamental, se for aumentado o número de aulas a observar e esse ato não for objeto de aviso prévio ao avaliado. No entanto, e ainda que os entrevistados a tal não tenham feito referência no momento da entrevista, noutros contextos referem que a contestação à observação de aulas prende-se com o facto de os avaliados não reconhecerem nos avaliadores/professores titulares competências para tal, com a intimidação provocada pela presença do professor/avaliador e com a distração dos alunos resultante da presença de um elemento estranho à sala de aula.

Esta "invasão" de um espaço que tem permanecido ao longo dos séculos como um espaço eminentemente "privado" parece ser, para alguns, a fórmula mágica para a resolução do

problema. Tendo em atenção que, na atual organização do sistema educativo, o espaço sala de aula é o centro da ação educativa, a observação sistemática de aulas significaria a perda total da autonomia individual dos professores.

A questão que se coloca em relação a cada um dos aspetos formais do modelo de avaliação, pela contestação que provocaram e pelas consequências a que deram origem, é a de saber se a ADD pode continuar a ser considerada uma dimensão estruturante do funcionamento das escolas e se contribui para a melhoria da educação.

3. Representações dos professores relativamente aos efeitos da avaliação nas pessoas, nos profissionais e nas organizações

Neste domínio estamos conscientes de que muitos desses efeitos são facilmente observáveis no quotidiano das nossas escolas, enquanto que outros se encontram mais ocultos e, logo, de mais difícil constatação. Tal como nas anteriores questões, as representações parecem depender do estatuto profissional dos atores interrogados (avaliadores ou avaliados).

Ao nível pessoal, a avaliação do desempenho, de acordo com 75,94% dos inquiridos, repercutiu-se negativamente no âmbito das relações familiares, tendo 86,46% referido efeitos negativos nas relações de amizade entre os professores. Também para os avaliadores o processo não lhes deixa tempo disponível para a realização de outras atividades, que reconhecem da maior importância para o seu desenvolvimento pessoal.

Os discursos dos diferentes atores refletem um desgaste técnico, emocional e relacional, para além de deixarem claro que as consequências pessoais se fizeram sentir aos níveis da motivação para o desempenho da profissão, da satisfação de lecionar e do gosto em ir para a escola.

Em termos profissionais, a ADD, contrariamente àquilo que era a retórica associada ao modelo, pouco ou nada terá contribuído para o desenvolvimento dos professores. Confrontados com a questão, 66,16% dos inquiridos situados no grupo dos ‘avaliados’ discordam. Do mesmo modo, a maioria dos inquiridos (91,73%) afirma que a ADD interferiu negativamente nas relações profissionais, desencadeando processos em que os professores procuravam fazer-se notar, competiam com os colegas (em muitos casos com base na intriga), que a ADD não contribuiu para a partilha de materiais e experiências (72,93%) e, ainda, que não permitiu diferenciar corretamente os professores (89,52%).

Numa dimensão em que o desenvolvimento profissional está condicionado pelas dinâmicas de interação estabelecidas entre os diferentes atores e, no caso concreto, entre os professores, os dados registados em relação às relações profissionais e de amizade dos professores em nada contribuem para essa melhoria. Do mesmo modo, o processo de desenvolvimento profissional é também condicionado pelo ‘clima organizacional’ e, no caso concreto, 78,94% dos inquiridos refere que o “clima”/ambiente vivido era de tensão e 73,16% afirmam que o medo passou a fazer parte do quotidiano da organização escolar. Ainda em relação à questão do desenvolvimento profissional e ao papel da formação contínua neste processo, a maioria dos atores inquiridos considera-a da maior relevância, ainda que os entrevistados reconheçam a desadequação da formação promovida pelas entidades para o efeito habilitadas.

A questão da partilha dos materiais e de experiências constituiu uma das dimensões mais

afetadas pelo processo, dado que a necessidade de garantir uma melhor nota aumenta a competitividade e o individualismo. A retórica oficial referia que a avaliação do desempenho contribuiria para a "melhoria da prática pedagógica docente" e para a "melhoria do trabalho de cooperação entre os docentes, tendo em vista a melhoria dos resultados escolares". Ora, nenhum daqueles objetivos parece ter sobrevivido ao choque com a realidade.

Por outro lado, a maioria dos inquiridos (78,94%) assegura que a avaliação do desempenho não contribuiu para a melhoria das condições de aprendizagem dos alunos, 81,20% afirmam que não contribuiu para a melhoria dos resultados escolares e 76,69% entendem que não contribuiu para a melhoria do funcionamento das escolas.

Um sistema de avaliação do desempenho que estabeleça uma distinção entre avaliador e avaliado (como acontece no modelo em análise) nunca estará voltado para desenvolvimento profissional, mas para o controlo e para a dominação. A generalidade das propostas apresentadas no DL n.º 15/2007, de 19 de janeiro, são tudo menos orientadas para a promoção das pessoas.

Conclusões

O ME justificou a necessidade de avaliar o desempenho docente com a melhoria da qualidade das aprendizagens, dos resultados escolares dos alunos e com a promoção de orientações para o desenvolvimento pessoal e profissional dos professores num quadro de reconhecimento do mérito e da excelência.

Os dados recolhidos demonstram claramente (78,94%) que não há uma relação direta entre a avaliação do desempenho e a melhoria da qualidade das aprendizagens. Do mesmo modo, admite-se que esta não depende única e exclusivamente do profissionalismo do professor. A escassez de recursos materiais, a qualidade dos espaços físicos, nomeadamente das salas de aulas, e o número de alunos por turma, entre outros, são fatores que se revelam da maior importância quando falamos de condições de aprendizagem. Do mesmo modo, não podemos esquecer que a qualidade das aprendizagens está também condicionada pelo aumento das responsabilidades e funções atribuídas aos professores e que cada vez mais os afastam daquilo que deveria constituir a sua preocupação primeira: a relação com os alunos. Podemos afirmar que existe uma unanimidade em considerar que a avaliação lhes retirou tempo para a preparação de aulas e para as próprias relações educativas mais amplas. Como refere Azevedo (2013), a '*educação tem de esperar'*.

Numa perspetiva em que a tutela considera que a avaliação de desempenho docente contribui para o desenvolvimento profissional dos professores, tivemos em atenção o contributo da autoavaliação. O reconhecimento da importância da mesma e a concordância com este procedimento, mais do que serem encarados como um processo que contribui para o desenvolvimento profissional do avaliado, sobretudo quando é suscetível de assumir uma função emancipatória e formativa e de fundamentar o seu plano de desenvolvimento, são encarados como algo da maior importância para o avaliador. Apesar dessa retórica, entoada um pouco por todos os atores em presença, ADD em nada parece ter contribuído para a melhoria do desenvolvimento profissional e organizacional, ou seja, a consumação dos objetivos que estariam

na base da sua implementação (particularmente os explícitos) parece não ter sido conseguida. E, contrariamente àquilo que o discurso oficial anuncia de que a avaliação contribui para o desenvolvimento profissional dos professores, a avaliação é sobretudo encarada como um forma de controlo e de dominação, pois tem implicações na progressão na carreira. A ADD não foi capaz de influenciar positivamente a motivação, o desempenho e as competências dos professores, as relações interpessoais e o ambiente educativo. Pelo contrário, as mudanças são essencialmente negativas, refletindo a desarticulação entre os planos discursivos e os das realidades, ou seja, os dois planos propostos por Lima (1992): *o da orientação para a ação e o da ação.*

As expectativas dos professores face à profissão docente são pautadas pelo descontentamento e desmotivação, dimensões para as quais os próprios reconhecem contribuir a tensão a que estão diariamente sujeitos e que se agravou com o processo de avaliação do desempenho. Do mesmo modo, a ADD, ao interferir negativamente nas relações profissionais e de amizade dos professores, ao não contribuir para uma cultura de cooperação, mas sim para uma cultura de individualismo competitivo, ao não promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos docentes e ao intensificar o trabalho docente, constituir-se-á como mais um elemento a juntar a todos os outros que estão na base do designado 'mal-estar docente'. Por outro lado, a qualidade das aprendizagens é dificultada por fatores que condicionam o desempenho docente, nomeadamente as condições de trabalho, o elevado número de alunos por turma, os programas demasiados extensos, o aumento das responsabilidades, entre muitos outros aspetos.

Como se constata pelo apresentado, a mudança da escola não ocorre em função das transformações decorrentes da avaliação do desempenho, ou seja, por decreto e contra os profissionais. No caso estudado, as mudanças resultantes da implementação do modelo de avaliação distanciam-se em muito da retórica oficial. Constata-se que a avaliação de professores em nada contribuiu para a melhoria das condições de aprendizagem, dos resultados escolares e para o desenvolvimento de ambientes facilitadores de inovação e de desenvolvimento profissional. Do mesmo modo, verifica-se que a avaliação não foi capaz de influenciar positivamente a motivação, o desempenho e as competências dos professores, as relações interpessoais e o ambiente educativo. Constata-se ainda que este modelo de avaliação, para além de não contribuir para o desenvolvimento organizacional, tem efeitos negativos no desenvolvimento dos professores, traduzindo-se num processo administrativamente pesado que serviu essencialmente para consumir tempo e esforço a todos os envolvidos, desviando-os do essencial da sua ação profissional.

O processo de avaliação de desempenho é um processo complexo e essencialmente político que, em certas condições, só contribui para fazer emergir aquilo que de 'pior' existe nas pessoas. O processo de avaliação que estudámos permitiu constatar que a democracia foi a dimensão que mais sofreu com as práticas instituídas, pois fez emergir claramente a dimensão meritocrática como hegemónica. Parece estarmos perante um fenómeno de manifesta regressão institucional. Num processo de avaliação extremamente regulamentado como o modelo em análise, a avaliação traduz-se num mecanismo de falsa e conservadora prestação de contas, de controlo das pessoas e das organizações e num esquema explícito de dominação, podendo constituir-se como uma

ameaça concreta à democracia. Pelo menos à democracia na escola. E isto é tanto mais grave quanto a escola foi, em nossa opinião, a organização que, após o 25 de abril de 74, mais se democratizou em todos os aspetos que quisermos considerar, apesar de ser um contexto onde, pela sua natureza, os poderes se distribuem de um modo consideravelmente assimétrico. A regressão profunda a que acima aludimos está aqui, na 'implosão' da escola como organização democrática levada a cabo em tão pouco tempo.

Referências

Afonso, A. (1994). A centralidade emergente nos novos processos de avaliação no sistema educativo português. *Fórum Sociológico, n.º 4, pp. 7-18.*

Afonso, A.(1998). Políticas educativas e avaliação educacional. Braga: UM/IEP.

Afonso, A. (2001). As escolas em avaliação: avaliabilidade e responsabilização. *Administração Educacional, n.º 1, pp. 23-26.*

Afonso, A. (2002a). Políticas educativas e avaliação de escolas: por uma prática avaliativa menos regulatória. In J. Costa & A. Mendes (orgs.), *Avaliação de organizações educativas, pp. 31-37.* Aveiro: UA.

Afonso, A. (2002b). *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez.

Afonso, A. (2002c). Políticas contemporâneas e avaliação educacional. In L. C. Lima & A. Afonso (coords.), *Reformas da educação pública, democratização, modernização, neoliberalismo, pp. 111-127*. Porto: Edições Afrontamento

Afonso, N. (2001). Editorial. *Administração Educacional, n.º 1, pp. 5-6.*

Afonso, N. (2002). Avaliação do serviço público de educação: direito do cidadão e dever do estado. In *CNE - Qualidade e avaliação da educação, pp. 95-104.* Lisboa: CNE/ME.

Antunes, F. (2004). *Políticas educativas nacionais e globalização: novas instituições e processos educativos*. Braga: UM.

Azevedo, J. (2002). Introdução. In J. Azevedo (coord.), *Avaliação das escolas: consensos e divergências, pp.7-9.* Porto: Edições Asa.

Azevedo, J. (2013). *Público*, 9 de novembro.

Barbier, Jean-Marie (1990). *A avaliação em formação*. Porto: Edições Afrontamento.

Barroso, J. (1991). Modos de organização pedagógica e processos de gestão: sentido de uma evolução. *Inovação, vol. 4, n.os 2-3, pp. 55-85.*

Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade, vol. 24, n.º 82, pp. 63-92.*

Bernstein, B. (1990). *Poder, educación y conciencia: sociología de la transmisión cultural*. Barcelona: El Roure.

Clímaco, M. (1992). *Monitorização e práticas da avaliação das escolas*. Lisboa: GEP/ME.

Costa, A. (1986). A pesquisa de terreno em sociologia. In A. Silva & J. Pinto (orgs.), Metodologia das ciências sociais (pp. 129-148). Porto: Edições Afrontamento.

Dale, R. (2001). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação?

Educação, Sociedade & Culturas, n.º 16, pp. 133-169.

Demo, P. (1991). *Avaliação qualitativa.* São Paulo: Cortez.

Fernandes, M. (1998). A mudança de paradigma na avaliação educacional. *Educação, Sociedade & Culturas, n.º 9, pp. 7-32.*

Figari, G. (1996). *Avaliar: que referencial?* Porto: Porto Editora.

Lessard-Hébert, M. ; Goyette, G. & Boutin, G. (1994). *Investigação qualitativa: fundamentos e práticas*. Lisboa: IP.

Lima, L. [1992 (1998)]. *A Escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho.

Macdonald, B. [1974 (2008)]. La evaluación y el control de la educación. In Gimeno Sacristán & Pérez Gómez (coord.), *La enseñanza: su teoría y su práctica (pp. 467- 478).* Madrid: Akal.

Marchesi, A. & Martín, E. (2003). *Qualidade do ensino em tempos de mudança*. Porto Alegre: Artmed.

Moreira, C. (2005). *Avaliação integrada das escolas: um estudo exploratório*. Braga: UM/IEP (Dissertação de Mestrado).

Moreira, C. (2014). As Organizações Educativas e as Políticas de Avaliação de Desempenho Docente: As Consequências Pessoais, Profissionais e Organizacionais. Tese de Doutoramento, na área de especialização em Ciências da Educação, Universidade do Minho.

Pérez Juste, R. & Martinez Aragon, L (1992). *Evaluación de centros y calidad educativa.* Madrid: Cincel.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1992). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.

Rodrigues, P. (1993). A avaliação curricular. In A. Estrela & A. Nóvoa (orgs.), *Avaliações em educação: novas perspetivas*, pp. 15-76. Lisboa: Educa.

Silva, M. A. (2010). Avaliação e Dominação. *A Página da Educação*,188.

Smyth, J. (1994). La reestructuración de las escuelas en Austria y Nueva Zelandia: contexto, análisis crítico y políticas. *Revista de Educación, n.º 304, pp. 61-75.*

Stake, R. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares.* Barcelona: Graó

D. Stufflebeam & A. Shinkfield (1989). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.

Woods, P. (1987). *La escuela por dentro: la etnografía en la investigación educativa*. Barcelona: Paidós.

O Estágio Supervisionado na Escola Pública Estadual: reflexões sobre a gestão pública e a participação dos professores no processo formativo

Cláudia Tavares do Amaral
Universidade Federal de Goiás
claudiatamaral@gmail.com

Maria Geralda Oliver Rosa
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
mariageraldaoliver@gmail.com

Jussara Bueno de Queiroz Paschoalino
Universidade Federal de Minas Gerais
jussarapaschoalino@yahoo.com.br

Resumo - O presente artigo tem como objetivo analisar o desenvolvimento prático na disciplina de Estágio Supervisionado no curso de formação de professores em uma Universidade Pública Federal no Brasil no decorrer do ano de 2014. As estudantes do Curso de Pedagogia são predominantemente mulheres e foram acolhidas em uma escola pública estadual no Estado de Goiás, em turmas de 3º, 4º e 5º ano, anos iniciais do ensino fundamental. A prática de estágio se desenvolveu com a observação das aulas e da escola, além da elaboração de plano de atuação no 1º semestre. No 2º semestre a atividade centrou-se na aplicação do Plano de Atuação com a regência, da qual participaram a professora de estágio e a professora regente de cada turma. A análise da prática realizada pelas alunas se deu tanto na observação no estágio, como na avaliação dos relatórios, que foram entregues ao final do ano supracitado. Buscou-se compreender como os professores recepcionavam atividades realizadas pela escola e como essa promovia a participação desses e de toda a comunidade escolar no processo educativo e na gestão da escola. Para o desenvolvimento da análise, utilizou-se Cury (2007, 2009, 2013, 2015), Dalbério (2008), Bittar e Oliveira (2004), Gatti (2012); Colombo (2004), Ferreira e Aguiar (2001), Oliveira (2008), Peroni (2012) e Souza (2012). Nos dados coletados foi possivel constatar que há um engessamento por parte da administração pública, que determina o conteúdo a ser trabalhado pelos professores sem possibilidade de alternativas. Com isso, observou-se que há um mal-estar dos professores, que se sentem sobrecarregados e tolhidos no tocante à criatividade e possibilidades de inovação, já que todas as tarefas escolares devem seguir um cronograma e têm outras atividades que geralmente atropelam o processo, tal como comemorações, aulas do Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD, que são ministradas pelos Policiais Militares do município e as avaliações externas.

Palavras-chave: gestão democrática; estágio supervisionado; administração pública.

1. Introdução

No Brasil, os cursos de formação inicial de professores a partir da Lei n. 9394/96 e legislações complementares, estruturaram o estágio supervisionado de forma a ser realizado ao longo do curso de licenciatura. A legislação entende que para o exercício profissional da docência o

licenciando precisa desenvolver uma consciência crítica respaldada em um compromisso político e social ao longo de sua trajetória, como forma de estar habilitado para a profissão. (BRASIL, 1996)

Portanto, o estágio supervisionado foi estruturado tradicionalmente numa legislação, no qual a prática de atividades de observação, participação e regência de sala de aula, cumpriam um conjunto de procedimentos de ordem legal, entretanto, desarticulados na maioria dos casos da proposta do projeto pedagógico do curso. Assim, numa nova concepção a Lei 9394/96 propõe articular ensino, pesquisa e extensão, como forma de privilegiar uma formação integral em diferentes dimensões da atuação profissional docente desenvolvidas em situações reais do contexto escolar associando teoria e prática.

Nessa perspetiva, situações concretas de teoria e prática são momentos que devem ser experenciados ao longo do curso sempre articulados como forma de qualificar profissionalmente este profissional. O futuro professor desenvolverá, nessa vertente, competências para atuar em dimensões mais abrangentes da profissão, tais como gestão e planejamento. Assim, a universidade tem a responsabilidade de promover a interação com a rede pública de ensino básico para garantir o diálogo na disseminação do conhecimento.

Nesse sentido, é preciso verificar de que forma a administração dessa realidade escolar está sendo eficaz e como o coletivo escolar está sendo chamado a se envolver nas questões da escola. (Dalbério, 2008).

Sabendo das dificuldades de conseguir as articulações necessárias entre os entes federados como propõe a Constituição Federal de 1988 pelo regime de colaboração, de acordo com Cury (2010), precisamos fazer a passagem da existência para a consistência do Sistema Nacional de Educação. È necessário estabelecer questões sobre os ônus financeiros e os imperativos dos currículos unificados em caráter nacional; sem deixar de lembrar na destinação dos *royalties* para a educação, entre outros. O novo Plano Nacional de Educação - PNE precisa ter metas factíveis e recursos financeiros bem definidos que possibilitem uma boa gestão.

> Como a Emenda Constitucional 59/2009 prevê planos a cada dez anos, é preciso ver quais são as metas factíveis para 2020 e os recursos necessários para cumpri-las. É importante questionar a correlação que deve haver com o Produto Interno Bruto (PIB) e como será feita a distribuição desse dinheiro para que as metas sejam alcançadas. Temos recursos para isso, mas é preciso uma lei de responsabilidade educacional que comprometa os governantes a cumprir o que foi acordado (Cury, 2010, p.1)

Nesta perspectiva, só existirá qualidade na educação quando as políticas estiverem garantindo melhor desempenho dos estudantes, a qualificação de professores e melhores condições para o exercício da docência.

Nesse sentido, o estágio supervisionado na formação inicial em nível superior sofre alterações significativas em 2015 ao se definir as Diretrizes Curriculares Nacionais - DCN(s) para essa formação.

2. Estágio Supervisionado na Formação Inicial em nível superior

Recentemente, a Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015[1], ao definir as DCN(s) para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada, altera entre outros aspectos a proposta de estágio supervisionado.

Quadro 1 - Alterações no Estágio Supervisionado

Dispositivo legal	Detalhamento
Art. 13, § 1º	Os cursos (...), no mínimo, 3.200 (três mil e duzentas) horas de efetivo trabalho acadêmico, em cursos com duração de, no mínimo, 8 (oito) semestres ou 4 (quatro) anos, compreendendo: I - 400 (quatrocentas) horas de prática como componente curricular, distribuídas ao longo do processo formativo; II - **400 (quatrocentas) horas dedicadas ao estágio supervisionado, na área de formação e atuação na educação básica, contemplando também outras áreas específicas, se for o caso, conforme o projeto de curso da instituição**; III - pelo menos 2.200 (duas mil e duzentas) horas dedicadas às atividades formativas estruturadas pelos núcleos definidos nos incisos I e II do artigo 12 desta Resolução, conforme o projeto de curso da instituição; IV - 200 (duzentas) horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos estudantes, conforme núcleo definido no inciso III do artigo 12 [...].
Art. 12, inciso III	[...] núcleo de estudos integradores para enriquecimento curricular, compreendendo a participação em: a) **seminários e estudos curriculares**, em projetos de iniciação científica, iniciação à docência, residência docente, monitoria e extensão, entre outros, definidos no projeto institucional da instituição de educação superior e diretamente orientados pelo corpo docente da mesma instituição; b) **atividades práticas articuladas entre os sistemas de ensino e instituições educativas** de modo a propiciar vivências nas diferentes áreas do campo educacional, assegurando aprofundamento e diversificação de estudos, experiências e utilização de recursos pedagógicos; c) **mobilidade estudantil, intercâmbio e outras atividades previstas no PPC**; d) **atividades de comunicação e expressão visando à aquisição e à apropriação de recursos de linguagem** capazes de comunicar, interpretar a realidade estudada e criar conexões com a vida social.
Art. 13, § 2º	Os cursos de formação **deverão garantir nos currículos** conteúdos específicos da respectiva área de conhecimento ou interdisciplinares, seus fundamentos e metodologias, bem como conteúdos relacionados aos fundamentos da educação, formação na área de políticas públicas e gestão da educação, seus fundamentos e metodologias, direitos humanos, diversidades étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, Língua Brasileira de Sinais (Libras), educação especial e direitos educacionais de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.
Art. 13, § 3º	**Deverá ser garantida, ao longo do processo, efetiva e concomitante relação entre teoria e prática**, ambas fornecendo elementos básicos para o desenvolvimento dos conhecimentos e habilidades necessários à docência.
Art. 13, § 4º	Os critérios de organização da matriz curricular, bem como a alocação de tempos e espaços curriculares, se expressam em eixos em torno dos quais se articulam dimensões a serem contempladas, como previsto no artigo 12 desta Resolução.
Art. 13, § 5º	Nas licenciaturas, curso de Pedagogia, em educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental a serem desenvolvidas em projetos de cursos articulados, deverão preponderar os tempos dedicados à constituição de conhecimento sobre os objetos de ensino, e nas demais licenciaturas o tempo dedicado às dimensões pedagógicas não será inferior à quinta parte da carga horária total.
Art. 13, § 6º	O **estágio curricular supervisionado é componente obrigatório da organização curricular das licenciaturas**, sendo uma atividade específica intrinsecamente articulada com a prática e com as demais atividades de trabalho acadêmico.
Art. 14	Os cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados, de caráter emergencial e provisório, ofertados a portadores de diplomas de curso superior formados em cursos relacionados à habilitação pretendida com sólida base de conhecimentos na área estudada, devem ter carga horária mínima variável de 1.000 (mil) a 1.400 (mil e quatrocentas) horas de efetivo trabalho acadêmico, dependendo da equivalência entre o curso de origem e a formação pedagógica pretendida.
Art. 14, § 4º	O estágio curricular supervisionado é componente obrigatório da organização curricular das licenciaturas, sendo uma atividade específica intrinsecamente articulada com a prática e com as demais atividades de trabalho acadêmico.
Art. 15, § 1º, inciso III	Os cursos de segunda licenciatura terão carga horária mínima variável de 800 (oitocentas) a 1.200 (mil e duzentas) horas, dependendo da equivalência entre a formação original e a nova licenciatura. [...] a carga horária do estágio curricular supervisionado é de 300 (trezentas) horas;
Art. 15, § 2º	Durante o processo formativo, deverá ser garantida efetiva e concomitante relação entre teoria e prática, ambas fornecendo elementos básicos para o desenvolvimento dos conhecimentos e habilidades necessários à docência.
Art. 15, § 6º	O estágio curricular supervisionado é componente obrigatório da organização curricular das licenciaturas, sendo uma atividade específica intrinsecamente articulada com a prática e com as demais atividades de trabalho acadêmico.
Art. 15, § 7º	Os portadores de diploma de licenciatura com exercício comprovado no magistério e exercendo atividade docente regular na educação básica poderão ter redução da carga horária do estágio curricular supervisionado até o máximo de 100 (cem) horas.

Fonte: Resolução CNE/CP nº 2/2015

[1] Essa Resolução revoga: a Resolução CNE/CP nº 2, de 26 de junho de 1997, a Resolução CNE/CP nº 1, de 30 de setembro de 1999, a Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002 e suas alterações, a Resolução CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002 e suas alterações, a Resolução nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, e a Resolução nº 3, de 7 de dezembro de 2012.

Nessa vertente, para as Instituições de Ensino Superior adequarem seus cursos a esta Resolução, é disposto um prazo transitório de dois anos a partir de 2 de julho de 2015. Ainda, nesse processo adaptação, a avaliação dos processos dos cursos de licenciatura serão realizadas pelo órgão próprio do sistema de ensino com acompanhamento de comissões próprias de cada área. Assim, os cursos de formação inicial de professores para a educação básica em nível superior, em cursos de licenciatura, organizados em áreas interdisciplinares, serão objeto de regulamentação suplementar.

3. Gestão democrática nos processos de formação inicial de professores

No Brasil, o processo de construção de democracia se concretizou no texto legal da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/2996), que vem propor para a educação escolar uma nova concepção de homem, de mundo e de sociedade por meio de princípios humanísticos e democráticos.

Nessa perspectiva, em 1993, o governo brasileiro propôs o Plano Decenal de Educação para todos, como forma de implantar novos esquemas de festão nas escolas públicas, concedendo autonomia financeira, administrativa e pedagógica às instituições públicas educacionais. Assim, sendo a escola o espaço para realização das políticas educacionais os sistemas escolares revertem especial atenção e esses espaços. As leis e diretrizes curriculares propostas, visam práticas organizacionais como autonomia e descentralização compondo o projeto político pedagógico dos cursos e a avaliação.

Assim, para uma gestão verdadeiramente democrática, é necessário que toda a comunidade escolar participe das decisões da escola, pois o objetivo central da escola é o ensino e a aprendizagem dos estudantes. Como essa responsabilidade está a cargo do professor, a organização escolar e a gestão devem ter como finalidade o ensino.

A gestão democrática deve ser a forma de organização das instituições escolares se organizarem para cumprir o princípio da democratização das decisões. Dessa forma, toda a comunidade escolar (professores, funcionários, pais e alunos) por meio do Conselho Escolar devem participar da construção da proposta pedagógica da escola, portanto, o desafio a ser vencido será de responsabilidade de todos. Portanto, é por meio desse processo democrático que a instituição escolar toma posse da autonomia pedagógica, administrativa e financeira, para concretização do projeto educativo que representa os interesses da comunidade em questão.

No processo de gestão deve estar à perspectiva do diálogo, do questionamento, como forma "[…] superior de encontro das pessoas e solução de conflitos" (Cury, 2007, p. 21). Já Dalberio (2008, p.3) afirma que gestão "[...] é a geração de um novo modo de administrar uma realidade, sendo, então, por si mesma, democrática, pois traduz a ideia de comunicação pelo envolvimento coletivo, por meio da discussão e do diálogo". A gestão nesta perspectiva é definida pela Constituição Federal/1988 em seu art. 206, incisos VI e pela Lei 9.394/96 nos artigos 3º inciso VIII, e art. 14 e 15.

A gestão democrática da educação é um processo baseado "[...] na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos

e dos crescimentos da sociedade enquanto sociedade democrática". Neste cenário, o caráter genitor de uma nova cidadania invade nossos sistemas de ensino e nossas instituições escolares. A gestão democrática da educação, portanto, "[…] é ao mesmo tempo, por injunção da Constituição (art. 37): transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência". Assim, a gestão democrática "[…]expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática" (Cury, 2007, p.22-23).

Entende-se que a gestão dos processos educacionais durante o estágio supervisionado na formação inicial de professores perpassa pela descentralização dos processos decisórios e da ampliação dos canais de participação da comunidade escolar. Dessa forma, a democracia constitui-se a partir de pilares de acesso, visibilidade e transparência. (Bobbio, 1992).

O estágio supervisionado nas escolas públicas estaduais, portanto, precisam articular a teoria e a prática nos projetos de intervenções por meio de parceria entre a universidade e a escola pública e formadores e formandos, visando uma formação inicial e continuada de professores da educação básica mais qualificada. Essa qualidade da educação exigirá em contrapartida uma qualidade no processo de formação inicial de professores, pois a formação inicial para professores da educação básica, não pode ser

> [...] pensada apenas a partir das ciências e seus diversos campos disciplinares, como adendo destas áreas, mas, precisa ser pensada e realizada a partir da função social própria à educação básica e aos processos de escolarização - ensinar às novas gerações o conhecimento acumulado e consolidar valores e práticas coerentes com nossa vida civil. A forte tradição disciplinar que marca a identidade docente entre nós, e leva os futuros professores em sua formação a se afinarem mais com as demandas provenientes da sua área específica de conhecimento do que com as demandas da educação básica, leva não só as entidades profissionais como até as científicas a oporem resistências às soluções de caráter interdisciplinar para o currículo, o que já foi experimentado com sucesso em vários países e, também no Brasil, em experiências a que gestões governamentais puseram fim. A formação de profissionais professores para a educação básica tem que partir de seu campo de prática, com seus saberes, integrando-os com os conhecimentos necessários selecionados como valorosos, em seus fundamentos e com as mediações didáticas necessárias, sobretudo por se tratar de formação para o trabalho educacional com crianças e adolescentes. Há carência visível de políticas de ação que se volte para essa qualificação. (Gatti, 2012, p. 14).

No processo de realização do estágio supervisionado é necessário um planejamento articulado "[...] com os sistemas de ensino e respectivos estabelecimentos e também não se concretiza sem uma articulação fecunda de ida/volta entre o estabelecimento em que estará o estagiário e a instituição formadora." (Cury, 2013, p.22). Entende-se que com essa estrutura de gestão participativa que os diálogos e as vivências possam melhorar o processo de ensino e aprendizagem da formação docente.

4. Contexto do Estágio Supervisionado

O Estágio Supervisionado é componente curricular obrigatório dos cursos de formação de

professores. No caso do presente estudo, a disciplina de Estágio Supervisionado refere-se especificamente à formação de professores do curso de Pedagogia, que no âmbito do Brasil habilita para a formação de professores para a educação infantil e para os anos inciais do ensino fundamental, além de habilitar para a gestão educacional. Dessa forma, essa disciplina é ofertada em 4 (quatro) semestres: em dois semestres o estágio centra-se na educação infantil e nos outros dois semestres o estágio ocorre nos anos inciais do ensino fundamental. Não há previsão de estágio de gestão no currículo do presente curso. O presente artigo tem como objetivo analisar o desenvolvimento prático na disciplina de Estágio Supervisionado no curso de formação de professores em uma Universidade Pública Federal no Brasil no decorrer do ano de 2014. As estudantes do Curso de Pedagogia são predominantemente mulheres e foram acolhidas em uma escola pública estadual no Estado de Goiás, em turmas de 3º, 4º e 5º ano, anos iniciais do ensino fundamental, para a realização do estágio. A prática de estágio se desenvolveu com a observação das aulas e da escola, além da elaboração de plano de atuação no 1º semestre. No 2º semestre, a atividade centrou-se na aplicação do Plano de Atuação com a regência, da qual participaram a professora de estágio e a professora regente de cada turma. A análise da prática realizada pelas alunas se deu tanto na observação no estágio, como na avaliação da atividade de regência, que foram registradas nos relatórios, entregues ao final do ano supracitado.

Buscou-se ainda compreender como os professores recepcionavam atividades realizadas pela escola e como essa promovia a participação desses e de toda a comunidade escolar no processo educativo e na gestão da escola.

No contexto de relacionamento entre universidade e escola, torna-se relevante tecer reflexões acerca da gestão pública e da participação dos professores no processo formativo de estudantes de formação de professores, que têm a escola como oportunidade de materialização prática de tudo que foi estudado na universidade.

5. Contexto prático do Estágio realizado

O estágio supervisionado nos anos iniciais do ensino fundamental iniciou em fevereiro de 2014. A professora da referida disciplina teve 9 alunas para orientação, sendo distribuídas conforme disposto no quadro 2.

Quadro 2 – Alunas do Estágio por salas e professoras regentes

Alunas de estágio (nome fictício)	Turma que desenvolveram o estágio	Professora que acompanhou o início do estágio – na escola (nome fictício)
Júlia	3º ano	Bete
Estela e Jane	3º ano	Maria
Lúcia e Onofra	4º ano	Geralda
Hélia e Dirce	5º ano	Virgínia
Nelisa e Élida	5º ano	Amélia

A escolha se deu por sorteio, pois as alunas vieram de um estágio supervisionado em educação infantil, e receavam estagiar em salas com crianças maiores, queriam estar em salas de alfabetização. Como na escola escolhida e que acolheu a turma de estágio só tinha 2 turmas de 3º ano, 1 turma de 4º ano e 3 turmas de 5º ano, procedeu-se ao sorteio. Cabe ressaltar que a

professora de 1 outra turma de 3º e a de um outro 4º ano não aceitaram as estagiárias na sala delas, o que é perfeitamente normal, já que a relação é de aceitabilidade e companheirismo, fatores indispensáveis para que o estágio ocorra da melhor forma possível. Como se trata de uma relação cordial e negociável buscou-se resolver a situação e somente ter contato com as turmas nas quais as professoras regentes aceitaram de bom grado receber as estagiárias. Sabe-se que "[…] a escola existe para servir a comunidade onde se situa" (Dalbério, 2008, p. 11), e esse servir inclui a aceitação de estagiários dentro da escola. Todavia, acredita-se que a não imposição é condição *sine qua non* para que as atividades de estágio sejam bem sucedidas dentro da escola.

Sabe-se que "[…] o desenvolvimento do estágio precisa ser orientado por procedimentos definidos que visem ao melhor aproveitamento dos momentos destinados a disciplina" (Kenski, 1991, p.39). Por essa razão, no 1º semestre de 2014 o estágio supervisionado teve a estrutura de atividades conforme consta no quadro 3.

Quadro 3 – Atividades realizadas na disciplina de Estágio Supervisionado – 1º semestre/2014

Semana	Atividade
1	Apresentação da disciplina, do plano de curso e mapeamento do semestre.
2	Exibição do Filme: Escritores da Liberdade (ESCRITORES, 2007)
3	Atividade de Estudo Dirigido sobre o Filme exibido
4	Aula dialogada sobre o texto: "A professora que vemos nos filmes: construção identitária e significados da docência" (BORGES, 2012)
5	Realização de atividade reflexiva/debate sobre o texto e o filme exibido
6	Socialização das reflexões realizadas em grupo
7	Visita à Escola-Campo
8	Reflexão sobre a Escola-Campo com base no texto "Sobre a pesquisa-ação na educação e as armadilhas do praticismo" (MIRANDA; RESENDE, 2006).
9	Retorno à Escola-Campo: início das atividades de observação
10	Reflexão sobre as práticas na escola, na sala de aula.
11	Atividade de observação na Escola-Campo
12	Reflexão sobre as práticas na escola, na sala de aula.
13	Atividade de observação na Escola-Campo
14	Reflexão sobre as práticas na escola, na sala de aula.
15	Atividade de observação na Escola-Campo
16	Atividade de observação na Escola-Campo
17	Orientação para elaboração do Relatório de Observação e Projeto de Regência
18	Encontro na Universidade para entrega de relatório parcial e socialização das percepções e do Projeto de Regência.

Observa-se que houve uma busca por não somente inserir-se no estágio, mas compreender que há uma necessidade de se ter um olhar pesquisador no momento da realização do estágio. Conforme ressalta Pimenta e Lima (2004, p. 54), a atividade de estágio "[…] deixa de ser considerado apenas um dos componentes e mesmo um apêndice do currículo e passa a integrar o corpo de conhecimentos do curso de formação de professores". Além disso, a relação inicial com a Escola-Campo foi estritamente para observação, momentos os quais as alunas também se direcionavam à professora-regente para identificação das necessidades da turma, como também para que sugerissem a proposta de regência para o próximo semestre. Assim, foram realizadas tais atividades, inclusive com o Projeto de Regência, a ser aplicado no segundo semestre daquele ano.

Uma peculiaridade que as estagiárias do 5º ano encontraram foi que, no dia do estágio, durante 1 hora, era realizada uma aula do Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD, que eram ministradas pelos Policiais Militares fardados do município (Amaral, Moura, 2014). Tal

experiência trouxe a reflexão sobre qual tem sido o papel do professor em sala de aula. Não poderia o professor regente estudar com os alunos sobre a violência e as drogas? Tais questões ocuparam boa parte das reflexões sobre a prática na escola, levando as estudantes compreenderem que há relações de força, questões políticas, programas de governo e avaliações externas que interferem no saber docente na escola. Todavia, a experiência permaneceu durante 2 meses, encerrando-se em junho de 2014.

Diante do exposto, o 2º semestre do estágio supervisionado teve a seguinte estrutura:

Quadro 4 – Atividades realizadas na disciplina de Estágio Supervisionado – 2º semestre/2014

Semana	Atividade
1	Encontro na Escola-campo para definição de temas, organização e verificação de recursos disponíveis na escola
2	Início da Regência na Escola-campo
3	Encontro na Universidade para planejamento de regência
4	Atividade de Regência na Escola-campo
5	Encontro na Universidade para planejamento de regência
6	Atividade de Regência na Escola-campo
7	Encontro na Universidade para planejamento de regência
8	Atividade de Regência na Escola-campo
9	Encontro na Universidade para planejamento de regência
10	Atividade de Regência na Escola-campo
11	Encontro na Universidade para planejamento de regência
12	Atividade de Regência na Escola-campo
13	Encontro na Universidade para planejamento de regência
14	Atividade de Regência na Escola-campo
15	Encontro na Universidade para orientação e organização de relatório final
16	Encontro na Universidade para entrega de relatório final e socialização das atividades realizadas

Ao chegar no 2º semestre na Escola-Campo, a professora e as estagiárias foram surpreendidas com mudanças que ocorreram de um semestre para o outro. Houve troca de professores, de disciplinas, professor que não se dispôs a abrir mão do tempo de regência para aquele tema antes pactuado. Enfim, parte das alunas teve que alterar o planejamento para conseguir seguir o fluxo das aulas na escola, o que evidenciou um poder simbólico na gestão escolar "[…] na medida em que a dominação explícita nem sempre explica as razões acerca das decisões e encaminhamentos, controles e avaliações escolares" (Souza, 2012, p. 169). Assim, observou-se uma estrutura política que ultrapassou as possibilidades de diálogo com aqueles que de certa forma contavam com a boa vontade da escola. Eram questões de outra natureza que não cabia à universidade e suas alunas questionarem.

Dessa forma, no quadro 5 é possível visualizar as alterações sofridas no campo do estágio, na escola em que se realizava as atividades:

Quadro 5 – Organização e distribuição na Escola-Campo referente à disciplina de Estágio Supervisionado – 2º semestre/2014

Geral		1º semestre		2º semestre	
Alunas de estágio	**Turma**	**Tema combinado 1º semestre**	**Professora que acompanhou o início do estágio – na escola 1º semestre**	**Tema realizado**	**Professora que acompanhou a regência no 2º semestre**
Júlia	3º ano	Práticas de leitura	Bete	Parlendas	Bete
Estela e Jane	3º ano	Práticas de leitura	Maria	Adição e Subtração	Maria
Lúcia e Onofra	4º ano	Parlendas e Poesias	Geralda	Gêneros textuais como auxilio do desenvolvimento da capacidade leitora crítica	Geralda
Hélia e Dirce	5º ano	Bioma do Cerrado	Virgínia	Células e corpo humano	Amélia
Nelisa e Élida	5º ano	Operações Matemáticas	Amélia	Linguagem oral e escrita	Lúcia

No tocante a essa adequação, a aluna Nelisa assim registrou em sua avaliação do estágio:

> Considero que a relação estabelecida entre os funcionários da escola-campo foi positiva, sempre pautada pela cordialidade e respeito. Com as professoras preceptoras nossas relações foram mais abertas, isso ocorreu devido nossa iniciativa de solicitar que as mesmas acompanhassem nossas atividades e registrassem sua opinião. Em toda aula levamos um plano de aula para a professora. (Registro)

Embora não tenham registrado, inicialmente percebeu-se um sentimento de revolta por parte de algumas alunas, que entendiam como falta de respeito a alteração. Uma dupla do 5º ano também teve que trocar de turma, em função de que a professora que as aceitaria não estaria na turma que observaram no 1º semestre de 2015.

Observou-se inicialmente um aceite das estagiárias pela escola com restrições, talvez por histórico traumático que tenha sido vivenciado, que não veio ao conhecimento de nenhum dos sujeitos da presente análise. Todavia, o que se pode notar foi que o fato de alterar os Projetos de Intervenção de forma a não prejudicar o andamento do conteúdo da disciplina, soou muito bem aos ouvidos dos professores, que recepcionaram os estagiários de outra forma no 2º semestre, talvez mais acolhedora. Isto é, passou a sentir as estagiárias não como entrave para o desenvolvimento das aulas, mas como colaboradoras do processo de ensino e pessoas que não tinham a intenção de fazê-las "perder tempo", já que tinham que cumprir os conteúdos do 3º trimestre, que ainda estavam atrasados.

Foi interessante notar também que as professoras demonstraram o que Alves (2010) chama de "síndrome do trabalho vazio", ao relatarem por muitas vezes a trajetória profissional e o desejo que têm de se aposentar e deixar a sala de aula.

Talvez essa insatisfação possa estar ligada a uma forma de trabalho intensificado, que segundo Oliveira (2008, p. 214), "[…] é aquela decorrente também da extensão da jornada de trabalho, porém dentro do próprio estabelecimento escolar em que atua. Trata-se de um aumento das horas e carga de trabalho sem qualquer remuneração adicional". Implicitamente, os professores

agregam horas àquelas trabalhadas em sala de aula, uma vez que levam tarefas para a casa, horas essas que não são agregadas à sua jornada de trabalho.

4. Percepção de estágio

Cury (2009, p. 120) já evidenciava que é necessário que os conhecimentos tácitos seja "[…] objeto de valorização constante, o que nem sempre acontece, porque exige organização mais clara e sistemática, com a retomada e a reflexão de experiências e o questionamento de rotinas". Dessa forma, nota-se a necessidade de se estabelecer circunstâncias que valorizem a prática, e oportunizem à formação inicial essa possibilidade. Por isso, o estágio é uma experiência ímpar, que possibilita a integração e relacionamento prático com a profissão, como demonstraram as estagiárias em seus registros:

> O estágio é o momento da nossa graduação que podemos vivenciar experiências e conhecer melhor nossa futura área de atuação. A observação constitui a primeira fase do estágio supervisionado. Este é um componente essencial para a intervenção no estágio, uma observação atenta pode ser o ponto de partida para um exercício docente alcançar resultados significativos, por isso esta deve ser bem orientada. (Registro – estagiária Nelisa).

> Considero o Estágio uma oportunidade ímpar durante esse processo de graduação. A partir do Estágio pude identificar as maiores facilidades e as maiores dificuldades que posso encontrar ao longo da minha carreira docente. Oportunizar a nós, professoras estagiárias, um contato tão íntimo com nosso futuro, é favorecer o crescimento pessoal e profissional. (Registro – estagiária Élida).

> Ao decorrer das aulas pude interagir com os alunos, obtendo muitos resultados positivos, sendo que alguns alunos nos surpreenderam em suas atitudes, criatividade ao realizarem as atividades propostas à turma. [...] foi muito gratificante para mim, pois os alunos, apesar de algumas dificuldades que enfrentei para focar a atenção deles para os conteúdos abordados em sala, estavam sempre prontos para a próxima intervenção, muitos animado, divertidos e a maioria muito carinhoso. (Registro – estagiária Dirce).

> A presença da professora regente ajudou bastante, pois ela sempre nos auxiliava, e os alunos nos surpreendiam cada vez mais, apesar de serem muito inquietos. Durante o estágio quando eu via que os alunos estavam realmente aprendendo e participando das aulas era muito esplêndido. Esse estágio fez com que eu me amadurecesse, pois daqui algum tempo eu estarei ministrando na minha própria turma, e sei que enfrentarei dificuldades, mas no fim, quando vemos que um aluno consegue alcançar os objetivos da aula é muito prazeroso e gratificante. (Registro – estagiária Hélia).

> O estágio foi de grande importância, pois é através dele que se pode conhecer um pouco da realidade de uma sala de aula. Houve momentos prazerosos, trocas de experiências, pois os alunos foram bem participativos, proporcionando assim uma interatividade, esta que só é possível quando passamos pelo estágio. O estágio precisa ser olhado não somente como um campo de aplicação de saberes, mas também como um campo de produção de saberes. É aqui que acontece a interação entre professor e aluno, também se constrói a autonomia tanto

> do educador como do educando. Sabendo que o estágio é um lugar de formação profissional, foi de grande valia as aulas trabalhadas na turma do 3º ano do Ensino Fundamental, em que os alunos mostraram-se interessados e participavam das atividades propostas. Esta interatividade fez com que estas aulas fossem prazerosas, os recursos utilizados ajudaram muito para que os objetivos fossem alcançados, pois sem um planejamento bem elaborado não seria possível chegar aos resultados. (Registro – estagiária Jane).

> Fazer o estágio foi muito gratificante, uma experiência inesquecível, com certeza vou levar para a vida toda. [...]. Nessa fase em que nos encontramos, está se formando o perfil de um professor, futuro profissional, e a disciplina nos proporcionou trabalhar na sala de aula, de aplicar alguns conceitos adquiridos no decorrer do curso de Pedagogia. Aprendemos, tiramos dúvidas, nos integramos ao ambiente, no qual futuramente iremos trabalhar, e a partir desses conhecimentos, pudemos pensar em nossa formação e refletir sobre o perfil de professor que queremos ser. [...]. Na integração com a sala onde participei da elaboração, do acompanhamento e na participação/realização das atividades, observei que os alunos não acompanham as aulas por igual, que cada um tem o seu momento, cada um tem sua dificuldade, uns acompanham mais rápido, outros tem mais dificuldade, cada um aprende em seu ritmo. (Registro – estagiária Estela).

> Acredito que o estágio seja um ponto de decisão para pensar realmente nos profissionais que queremos nos tornar, pois o estágio é uma experiência única de interação com a futura profissão que estamos escolhendo. (Registro – estagiária Lúcia).

Embora ocorridos os atropelos ao longo do caminho, as alunas sentiram-se realizadas com concretização do estágio, ressaltando sua importância para a formação delas e para a prática da profissão. O silenciamento em relação à críticas tanto à gestão da escola quanto à sala de aula provavelmente estiveram presentes pelo fato da escola ter acesso ao Relatório das alunas e talvez por isso poder futuramente causar algum constrangimento.

5. Considerações Finais

Nos dados coletados foi possível constatar que há um engessamento por parte da administração pública, que determina o conteúdo a ser trabalhado pelos professores sem possibilidade de alternativas. Com isso, observou-se que há um mal estar dos professores, que se sentem sobrecarregados e tolhidos no tocante à criatividade e possibilidades de inovação, já que todas as tarefas escolares devem seguir um cronograma e têm outras atividades que geralmente atropelam o processo, tal como comemorações, aulas do Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD, que são ministradas pelos Policiais Militares do município e as avaliações externas. Sabe-se entrentanto que a gestão democrática da escola não depende somente das pessoas que ali gerenciam, mas de instâncias superiores que forçam um olhar diferenciado. Todavia,

> […] quando abrimos mão da gestão democrática pela lógica gerencial, que quer um produto rápido e adequado às exigências do mercado no período atual, estamos pactuando com outra proposta de educação e sociedade e desistindo ou minimizando a importância da construção da democracia que historicamente não tivemos (Peroni, 2012, p. 29).

Por isso, torna-se necessário que as escolas repensem a recepção aos alunos-estagiários na escola, visto que esses não são remunerados e estão ali buscando uma oportunidade para a prática docente, tão abordada durante as disciplinas do curso de licenciatura.

Referências

Amaral, C. T; Moura, J. G. (2014). Alternativas contra a violência: o caso do PROERD em escolas públicas do estado de Goiás. *I Congresso Nacional de Educação XIV Simpósio de Pedagogia e I Simpósio de Educação no Campo - O saber e a prática educativa no século XXI: tendências e desafios*. (pp. 1-12). Catalão: Infortec.

Bittar, M.; Oliveira, J. F. (orgs.) (2004). *Gestão e políticas da educação*. Rio de Janeiro: DP&A.

Borges, F. T. (2012). A professora que vemos nos filmes: construção identitária e significados da docência. *Cad. CEDES* [online]. 2012, vol.32, n.88, (pp. 303-317). Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622012000300004. (Acesso em: 26 fev. 2014).

Brasil. Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, 2 de julho de 2015 – Seção 1 – pp. 8-12.

Brasil. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96. Brasília: *Diário Oficial da Uniao*, 20 de Dezembro de 1996.

Colombo, S. S. [*et al*.] (2004). *Gestão educacional*: uma nova visão. Porto Alegre: Artmed.

Cury, C. R. J. Entrevista com Carlos Roberto Jamil Cury. *Revista Nova Escola*, março, 2010. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/planejamento-e-financiamento/entrevista-carlos-roberto-jamil-cury-556235.shtml (Acesso em 3 jun. 2015).

Cury, C. R. J. (2009). Potencialidades e limitações da certificação de professores. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, (pp. 117-134), jan./jun. 2009. Disponível em: http://www.esforce.org.br

Cury, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 23, nº 3, (pp.409-576), set.dez./2007.

Cury, C. R. J. Programa institucional de bolsa de iniciação à docência da CAPES e a formação docente. *Revista @rquivo Brasileiro de Educação*, Belo Horizonte, v.1, n.1, 2013

Dalbério, M. C. B. (2008). Gestão democrática e participação na escola pública popular. *Revista Iberoamericana de Educación*. Vol. 47, n. 3, 2008.

Escritores da liberdade (2007). Direção: Richard LaGravenese. Produção: Danny DeVito, Michael Shamberg e Stacey Sher. Intérpretes: Hilary Swank, Patrick Dempsey, Scott Glenn, Imelda Staunton, Kristin Herrera. New York: Brodway Books, 122 min.

Ferreira, N. S. C. e Aguiar, M. A da S. (orgs.) (2001). *Gestão da Educação*: impasses, perspectivas e compromissos. 2. ed. São Paulo: Cortez.

Gatti, B. A.(2012). Políticas e Práticas de formação de professores: Perspectivas no Brasil. *VI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino*. Campinas: Unicamp.

Kenski, V. M. (1991). A vivência escolar dos estagiários e a prática de pesquisa em estágios supervisionados. In Fazenda, I. C. A. [et all]; Piconez, S. C. B. (Coord.). *A prática de ensino e o estágio supervisionado.* Campinas-SP: Papirus.

Miranda, M. G.; Resende, A. C. A. (2006). Sobre a pesquisa-ação na educação e as armadilhas do praticismo. *Revista Brasileira de Educação*. ANPEd, Rio de Janeiro, v. 11 n 33, 2006.

Oliveira, D. A. (2008). Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. *Educação em Revista*. v. 44, (pp. 209-227), dez./2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/n44/a11n44.pdf>. (Acesso em: 17 fev. 2014).

Peroni, V. M. V. (2012). A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pro-Posições*. Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pp/v23n2/a03v23n2.pdf>. (Acesso em: 17 fev. 2014).

Souza, Â. R. (2012). A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. *Rev. Bras. Educ.* [online], vol.17, n.49, p. 159-174. Disponível em: < http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782012000100009> (Acesso em: 12 jan. 2014).

Nova Gestão Pública e a ênfase nos resultados: reflexões sobre a atual gestão educacional brasileira

Daniela Cunha Terto
Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Brasil
danielaterto@gmail.com

Alda Maria Duarte Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Brasil
aldacastro01@hotmail.com

Resumo - O artigo é resultado de uma pesquisa bibliográfica que tem por objetivo compreender os desdobramentos da Nova Gestão Pública (NGP) na gestão educacional brasileira, principalmente no que diz respeito à gestão orientada para resultados. No Brasil, a adoção da NGP está fundamentada nos princípios da reforma do Estado vivenciada, notadamente, na década de 1990, em um contexto internacional de mudanças sociais, econômicas e políticas. Nessa configuração, o Estado assumiu nova função redimensionada pelas políticas neoliberais, deixando de ser executor de ações para controlar e avaliar as políticas públicas. Este modelo de gestão demarcou espaço no campo educacional, orientando uma série de reformas implementadas em diversos países, particularmente no Brasil, as quais visavam modernizar a administração educacional. Conforme assinala Lima (2011), o discurso da modernização está, todavia, relacionado ao estabelecimento de uma racionalidade tecnocrática e econômica que garanta mais eficácia e eficiência às políticas educativas. Nessa perspectiva, para obter a qualidade do ensino, seria necessário focar a gestão educacional nos resultados, em detrimento do processo. O estudo conclui que, diferentemente da linha de produção de uma fábrica, na escola, a garantia de um bom produto só pode acontecer garantindo-se um bom processo. Assim, a gestão educacional, quando focada apenas nos resultados finais, sem análise da realidade educacional em suas diferentes dimensões e processos, pode resultar em conclusões equivocadas e trazer consequências negativas para os profissionais da educação, no cotidiano escolar.
Palavras-chave: Nova Gestão Pública; gestão por resultados; gestão educacional.

A Nova Gestão Pública no contexto da reforma do Estado: elementos contextuais

A reestruturação do sistema capitalista vivenciada nas últimas décadas tem impulsionado uma série de transformações no tocante à atuação do Estado, buscando uma redefinição de suas funções. Tais mudanças são fruto, principalmente, de uma reorganização interna dos processos produtivos, com vistas à expansão do lucro.

As repercussões políticas desse processo de reestruturação do capital foram inúmeras e evidenciaram a crítica à organização e funcionamento do Estado moderno, sobretudo no que concerne a intervenção estatal na economia dos países, ao esgotamento do Estado de bem-estar

no atendimento às necessidades básicas dos cidadãos bem como na administração pública adotada neste período, o modelo burocrático weberiano.

Nesse último elemento, é possível destacar a crítica realizada por parte dos economistas neoliberais à administração dos serviços públicos pautada neste modelo. A administração burocrática, predominante no período pós-segunda guerra mundial, tem como características a impessoalidade, a rigidez das normas e a racionalidade do aparato governamental. As mudanças no contexto socioeconômico que se apresentam ao final da década de 1970, contudo, evidenciaram que a administração burocrática tornara-se obsoleta para lidar com as mudanças no mundo globalizado frente ao Estado moderno, com menos recursos e menos poder. "Diante de tantas demandas, o campo da gerência entrou em crise e exigiu um novo paradigma que pudesse incorporar a incerteza e a complexidade" (Araújo, 2010: 31).

As transformações deste período – no qual se destacam a crise econômica e fiscal mundial, a ingovernabilidade dos Estados, a globalização e o aumento de poder das grandes multinacionais – bem como o desenvolvimento de novas formulações teóricas no campo da administração pública, proporcionaram as condições materiais e intelectuais para sustentar a defesa de um novo modelo de administração pública, o modelo gerencial ou *managerialism* (Abrucio, 1997).

Para os defensores da administração gerencial a solução estaria no setor privado e em seu gerenciamento como o modelo ideal a ser seguido, seja em função de sua eficiência, eficácia, produtividade ou de sua agilidade. O gerencialismo preconiza a diminuição da intervenção do Estado na economia e a flexibilização de sua gestão pautando-se na redução de custos e de pessoal, bem como na redução do número de atividades exercidas pelo Estado buscando assim o aumento da eficiência e governabilidade.

Conforme o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD (1998), a mudança nos padrões da administração pública nas décadas de 1970 e 1980 para adoção das orientações do modelo gerencial faz parte de uma primeira rodada de reformas do Estado, estas orientadas para o mercado e caracterizadas como neoliberal-conservadoras. Este modelo é implementado inicialmente no Reino Unido, com o governo da primeira ministra Margareth Tatcher a partir de 1979 e nos Estados Unidos, com o governo do então presidente Ronald Regan em 1981, sendo posteriormente defendido por organismos internacionais, adotado e adaptado para diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento. No caso brasileiro, de acordo com Negrão (1996), a ideologia neoliberal e o movimento de reforma do Estado ganham forças a partir da eleição de Fernando Collor de Mello, em 1990 e se consolidam no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

De acordo com Abrucio (1997) o managerialism não se constitui uma doutrina rígida e fechada e, por isso, apresentou grande poder de transformação ao incorporar às críticas feitas a este modelo à suas práticas. "Da inicial perspectiva conservadora, o debate referente ao modelo gerencial tem avançado por terrenos cada vez mais dominados pelas temáticas republicana e democrática" (Abrucio, 1997: 11). Nesse sentido, o gerencialismo, elencado como estratégia para modernização

do Estado e de sua administração, vem passando por modificações desde a sua formulação original, em conformidade com o argumento da flexibilidade e da constante atualização.

Face às limitações do modelo burocrático de gestão pública, responsabilizado, em partes, pelo aprofundamento da crise do Estado nas décadas de setenta e oitenta, reconhecendo os limites do ideário neoliberal na administração pública e visando alcançar maior eficiência na administração, surge um conjunto de ideias que passou a ser conhecido como Nova Gestão Pública – NGP. De acordo com Gete (2001), torna-se difícil sistematizar os conteúdos e ideias principais da NGP bem como suas raízes, mas é possível afirmar que com este paradigma de gestão pública, busca-se aproximar as formas de produção do setor público com as do setor privado. Para esta mesma autora (2001: 08) "La NGP pretende ser uma alternativa tanto a la gestión tradicional como al gerencialismo clásico. Aunque sus fuentes de inspiración son muy diversas, trata de construir um cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimento y los resultados".

O novo modelo de gestão pública deveria criar condições para um desenvolvimento expressivo tanto da governança[1] quanto da governabilidade[2] do Estado. Busca promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as "amarras" do modelo burocrático, a descentralizar os controles gerenciais, flexibilizar normas, estruturas e procedimentos.

De acordo com Abrúcio (2007), esse modelo de gestão traz uma série de peculiaridades no que concerne à necessidade de se ter instrumentos gerenciais e democráticos novos para superar as dificuldades que o Estado enfrenta. O fulcro desse processo de mudança é a necessidade de buscar atender às demandas dos cidadãos, construir uma administração pública que funcione com eficácia, eficiência, economia e que esteja mais acessível à sociedade civil, buscando maneiras de garantir a participação e o controle social da sociedade sobre as ações da administração pública.

As ideias da NGP constituem os fundamentos do que o CLAD (1998) denominou segunda geração de reformas e estão presentes no documento elaborado por este Centro para implementação da reforma gerencial no continente latino-americano, intitulado Uma Nova Gestão Pública para a América Latina. De acordo com o documento, a solução estaria não no desmantelamento do Estado, mas em sua reconstrução e na recuperação de sua governança. Para tanto, o documento elenca três elementos necessários à implantação da reforma gerencial na América Latina: a) flexibilização organizacional no intuito de tornar os governos mais ágeis; b) montagem de uma rede de relações mais democráticas entre a prestação dos serviços públicos e os cidadãos-consumidores; c) implantação de um modelo contratual e competitivo de ação estatal, a partir do qual se possa aumentar a eficiência e a efetividade das políticas (CLAD, 1998: 07).

A proposta de reforma gerencial da gestão pública para os Estados latino-americanos, de acordo com o CLAD, tem entre suas características e objetivos a descentralização dos serviços públicos

---

[1] Capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental (DINIZ, 2001)

[2] Condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade (DINIZ, 2001)

para os governos subnacionais, estabelecidos os mecanismos de cooperação entre os níveis de governo; a descentralização de serviços considerados não exclusivos do Estado – nas áreas sociais, de educação saúde, pesquisas científicas – para agencias do setor público não estatal; o foco no controle a posteriori dos resultados em detrimento do controle passo a passo das normas e procedimentos, característicos do modelo weberiano; novas formas de controle, destacando-se o controle dos resultados, controle contábil dos custos, controle por competição administradas entre as agências públicas e controle social dos cidadãos sobre os serviços públicos. Com estas características, a reforma gerencial pretende superar a ineficiência da burocracia, aliando autonomia e eficiência administrativa ao controle social e transparência das atividades públicas.

No Brasil, desde a década de 1990, os princípios da Nova Gestão Pública vem sendo adotados em setores diversos, sob a justificativa da modernização da máquina pública e da otimização dos gastos. A adoção de um novo paradigma gerencial que vem substituindo gradativamente os modelos de gestão considerados burocráticos traz profundas modificações nos diversos setores sociais, inclusive no campo educacional.

Desdobramentos da Nova Gestão Pública na gestão educacional brasileira

Em consonância com as transformações ocorridas no Estado brasileiro e na sua gestão pública, a política educacional também vem sofrendo alterações, suscitando, na administração educacional, os fundamentos da Nova Gestão Pública. Dessa forma, a mudança no padrão de atuação do Estado nacional também pode ser observada no tocante à condução de suas políticas educacionais. Essa mudança, contudo, não é específica da realidade brasileira, mas é característica de diversos países, em graus diferentes, conforme sua inserção na dinâmica econômica, política e cultural mundial. De forma geral, há mudanças quanto à atuação do Estado, na passagem de um Estado-providência, mais característico dos países centrais ao final da Segunda Guerra, para um Estado-avaliador. Em suas análises, Lima (2011: 11) situa e caracteriza tais mudanças:

> É neste contexto que a centralidade do papel do Estado permanece, ainda que reconfigurada, até mesmo para se revelar mais através de estratégias e programas, do que por meio de políticas, propriamente ditas, de caráter estrutural, para reconhecer como interlocutores legítimos novos setores da sociedade civil e novos parceiros oriundos do mercado, com quem passará a contratualizar novos processos de governação e provisão da educação, de organização curricular, de avaliação de alunos, professores e estabelecimentos de ensino, de organização e gestão das escolas.

Diante da mudança na atuação do Estado e dos novos processos de gestão inspirados na NGP, foi implementada uma série de reformas educacionais no Brasil, sobretudo a partir de 1990, buscando tornar os sistemas de ensino e nas unidades escolares mais eficientes, eficazes e produtivas. Esse movimento de reformas, contudo, não é específico da realidade brasileira, mas

acompanhou uma tendência em nível mundial, cujos fundamentos tratam de redefinição da: organização escolar, currículos, avaliação, gestão e financiamento educacional (Oliveira, 2009).

Nesse contexto de tentativa de modernização da gestão educacional de acordo com o cânone gerencialista (Lima, 2011) observa-se o uso de estratégias da NGP, podendo-se destacar o estabelecimento de metas, a descentralização dos serviços educacionais para instâncias subnacionais de governo ou mesmo organizações não-governamentais e até um novo padrão de relacionamento entre os entes da federação e também destes com a sociedade civil.

No caso brasileiro, outra estratégia adotada diz respeito a criação de índices para controle dos resultados educacionais, quer seja na educação básica, quer seja no ensino superior. Nesse sentido, para monitorar o desempenho educacional dos entes federados e medir a evolução do rendimento escolar das redes de ensino e escolas, avaliando, assim, a educação básica brasileira, o governo federal criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. De acordo com o Art. 3º do Decreto Federal 6.094/2007: "A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP[3]" (Brasil, 2007: 03).

O índice mede o desempenho dos sistemas de ensino, estabelecendo uma escala que vai de zero a dez. É calculado "[...] a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - Aneb e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil)" (Brasil, 2007: 03). É preciso destacar, contudo, que apesar de o Ideb ter sido criado em 2007, a avaliação da educação brasileira em larga escala está situada no contexto da reforma do Estado e da reforma educacional vivenciada ao final do século XX. A avaliação da educação mediante exames teve início ao final da década de 1980 com a criação do Saeb, reestruturado na década de 1990, década em que também foram criados o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional de Cursos (Silva, 2011).

O Ideb, em certa medida, pode ser considerado um avanço, pois contribui para monitorar os resultados dos sistemas de ensino, em que pesem os limites que este tipo de avaliação apresenta. Conforme argumenta Oliveira (2007: 33) "A implementação de um indicador de ordem geral por parte do Ministério da Educação representa uma contribuição significativa por tornar o debate em torno dos resultados do processo educativo mais transparente e objetivo e, portanto, passível de verificação". No entanto, o mesmo autor chama atenção para a necessidade de se ponderar este índice como o indicador de qualidade da educação já que considera apenas resultados do produto, podendo disseminar a ideia de que os processos educativos não são importantes. Para Camini (2010), O Ideb não aborda questões fundamentais capazes de aferir com maior eficácia os níveis de qualidade no ensino, tais como a análise das políticas pedagógicas, do currículo, da formação, do salário e das condições de trabalho dos professores e demais trabalhadores da educação, das oportunidades de formação continuada, planos de carreira e saúde dos profissionais, da infraestrutura e violência nas escolas, relação profissionais/alunos, os custos da

[3] Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

educação e, fundamentalmente, a gestão democrática. Dessa forma, o Ideb tem sido questionado por educadores e pesquisadores brasileiros enquanto principal, se não o único, instrumento de avaliação da educação, o qual avalia apenas o produto final, sem considerar o processo educativo e a diversidade de fatores que interferem nesse resultado.

Apesar das críticas feitas à maneira como o governo federal tem avaliado a qualidade da educação básica, as orientações do gerencialismo na educação, sobretudo a gestão escolar orientada por resultados, têm tido cada vez mais espaço na esfera pública e chegado às instituições escolares como premissa para uma educação de qualidade. Entre os educadores que defendem essa perspectiva, destacamos as reflexões de Vieira:

> A gestão por resultados é preocupação recente no campo da política educacional. Por tempo considerável, essa se orientou para uma cultura de processos, remetendo para o presente o desafio de construir uma cultura de resultados [...]. Se, em passado recente, o foco concentrou-se sobre a democratização do acesso e da gestão escolar, uma vez consolidado tal processo, o imperativo da educação de qualidade se faz inadiável (Vieira, 2005: 15).

Para a autora, uma educação de qualidade só será alcançada por meio da utilização de indicadores de desempenho que comprovem tal feita. A nosso ver, a autora comete dois equívocos em seu argumento: o primeiro é valorizar a cultura dos resultados na gestão escolar, desconsiderando o processo, ou seja, com foco no produto – resultados – não se questiona as condições em que se dá o processo – a aprendizagem.

O segundo equívoco é a afirmação de que no contexto educacional brasileiro já está consolidado o acesso à educação básica assim como a democratização da gestão escolar. Talvez essa afirmação se deva a “quase” universalização do ensino fundamental (etapa da educação básica nacional que compreende a faixa etária dos 6 aos 14 anos) e aos avanços inegáveis da gestão escolar ao incorporar temas como descentralização, autonomia escolar e participação da comunidade, que se manifesta em diversas ações democráticas, tais como: eleições de dirigentes, criação de conselhos escolares e grêmios estudantis. Contudo, ainda não podemos considerar que esses desafios já foram superados em nosso país.

A defesa por uma gestão educacional orientada para resultados e fundamentamentada no gerencialismo está relacionada com uma abordagem produtivista do trabalho educativo e repercute diretamente sobre a organização do trabalho docente, suscitando novas funções, novas habilidades e, via de regra, maior intensificação no desempenho das diversas atividades. Desse modo, a lógica produtivista chega ao ambiente escolar e demanda mudanças na sua organização no sentido de adequar o ensino e a aprendizagem às exigências do mercado globalizado.

Nesses termos, destacamos que mesmo que as unidades escolares tenham adquirido maior autonomia e flexibilidade, o novo modelo de gestão trouxe em seu bojo uma demanda crescente de atividades e responsabilidades para todos aqueles que compõem o quadro de profissionais das escolas (Oliveira, 2007). Surge, então, uma série de novas exigências aos docentes (considerados

os principais responsáveis pelo desempenho dos alunos), as quais estão, muitas vezes, além das habilidades previstas nas propostas curriculares com base nas quais se deu sua formação.

As atividades consideradas clássicas do trabalho docente – organizar das turmas, ministrar aulas, despertar criatividade e interesse pelos estudos, orientar alunos – tem sido atropeladas pelas exigências da reorganização escolar (Duarte, 2011). O excesso de atividades para estes profissionais implicam, cada vez mais, em atividades para além da sala de aula, com atuação, por exemplo, na gestão, na organização e no planejamento da escola e na relação com a comunidade escolar.

Isso posto, evidencia-se que o modelo de regulação da atual política educacional, cujos fundamentos estão na flexibilidade e produtividade, não prima por condições satisfatórias para o exercício das atividades docentes, mas pelo resultado final desse trabalho, pelos índices de rendimento tidos como satisfatórios, quer seja ao final do ano letivo, quer seja nas avaliações externas.

Em decorrência dessa lógica, a remuneração dos professores pode vir a ser baseada na sua produtividade e mérito, suscitando a cultura da bonificação paga por desempenho, o que ocasiona a individualização das relações e a concorrência entre os pares, posto que o recurso destinado à remuneração docente não é suficiente para o atendimento satisfatório a todos. Portanto, apenas aqueles que alcançarem os índices determinados serão merecedores dos abonos.

Observamos que o atual modelo de gestão educacional e escolar brasileira tem gerado modificações no trabalho docente já que frente ao crescimento das atividades pedagógicas e administrativas, o docente pode vir a estar mais distante do controle de seu trabalho, o que interfere na sua própria reflexão sobre a ação, tornando-o, algumas vezes, mero executor de atividades, portanto, um docente não reflexivo e burocratizado.

O processo de hiperburocratização da escola frente ao cânone gerencialista, tem instituido na escola uma racionalidade tecnocrática e econômica (LIMA, 2011) que se traduz em intensificação do trabalho docente e responsabilização e até auto-responsabilização desses pelos resultados educacionais obtidos pelas escolas nas avaliações internas e externas. Convém desconstruir a ideia, muito aceita socialmente nos últimos tempos através do discurso oficial e da mídia, de que a melhoria da qualidade da educação brasileira é responsabilidade exclusiva das escolas e profissionais da educação.

Considerações finais

Diante do exposto, compreendemos que a atuação do Estado na condução e regulação das políticas educacionais brasileiras implementadas ao curso dos últimos anos segue os princípios inerentes à NGP, com foco na busca pela racionalidade técnica, eficiência, eficácia e produtividade. Esses princípios se traduzem, no caso da educação, na melhoria dos índices educacionais e no alcance das metas estabelecidas pelo Ministério da Educação a fim de alcançar os resultados compatíveis com os índices dos países de primeiro mundo.

As mudanças na gestão e na organização escolar fundadas no gerencialismo tem resultado em intensificação do trabalho docente e responsabilização desses pelo resultado da aprendizagem dos alunos, como se não houvesse outros fatores políticos, econômicos e sociais a serem considerados no processo de aprendizagem e na organização escolar. Dessa forma, a sobrevalorização da cultura dos resultados na política educacional brasileira tem levado escolas e profissionais da educação a adequar o trabalho desenvolvido em sala de aula de modo a perseguir, quase que exclusivamente, a melhoria de índices educacionais. Essa é uma estratégia que busca a maior produtividade da escola por meio da elevação dos resultados, ou seja, está voltada para uma educação centrada no produto final e não no processo. Dessa forma, ao valorizar a cultura dos resultados desconsiderando o processo em que acontece a aprendizagem, pode-se correr o risco de se desconsiderar que "[...] na escola, a garantia de um bom produto só pode acontecer garantindo-se um bom processo" (Castro, 2009: 40).

Trata-se de um modelo de gestão escolar e educacional focado na competitividade e na adequação da atividade educacional à racionalidade econômica e mercadológica, o que não colabora para uma educação escolar fundamentada em bases participativa e democrática e, principalmente, de cunho emancipatório. Assim, entendemos que sobrevalorizar avaliações fundamentadas em indicadores de desempenho, instituindo uma nova regulação do trabalho na escola, gera uma contradição em relação ao objetivo precípuo da educação - apropriação da cultura com vistas à formação integral do homem - uma vez que tal medida não ultrapassa o nível instrumental. Nesse sentido, é possível que esteja em jogo mais a tentativa de buscar um novo padrão de governabilidade pública do que os problemas educacionais que o país precisa enfrentar.

Referências

Abrucio, F. L. 8 1997) *O impacto do modelo gerencial na administração pública*. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP (cadernos ENAP, n.10)

Araújo, M. A. D. (2010). Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público. In: *Construindo uma Nova Gestão Pública* – Coletânea de textos do I Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo do RN –Natal, RN: SEARH/RN

Brasil. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. *Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas compromisso Todos pela Educação*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>, acesso em 22 set 2010.

Camini, L. (2010). A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *RBPAE,* v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez.

CLAD-Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. *Uma nova gestão pública para a América Latina.* 1998. Disponível em: http//www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 28 jul. 2014

Duarte, A. (2011). Políticas educacionais e o trabalho docente na atualidade: tendências e contradições. In: Duarte, Adriana; Oliveira, Dalila A. (Org.) *Políticas públicas e educação:*

regulação e conhecimento. Belo Horizonte, MG: Fino Traço.

Silva, A. F. (2011). Avaliação da educação básica, gestão escolar e trabalho docente. In: Sousa Junior, Luiz; França, Magna; Farias, Maria da Salete Barboza (Org.). *Políticas de gestão e práticas educativas*: a qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro.

Gete, Blanca Olías de Lima. La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública. In: Gete, Blanca Olías de Lima. La nueva gestión pública. Madrid: Pearson Educación S.A., 2001.

Negrão, J. J. O. (1996). O Governo FHC e o Neoliberalismo. *Revista Lutas Sociais*, São Paulo: PUC-SP, v. 1.

Lima, L. C. (2011). Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. Educação: Teoria e Prática, Rio Claro/SP, Vol. 21, n. 38, Período out/dez.

Oliveira, D. A. (2009). As políticas educacionais do governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação*, v.25, n.2, maio/ago (p. 197-209).

Oliveira, R. P. (2007). Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem In: Graciano, Mariângela (coord.) *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).* São Paulo: Ação Educativa.

Um estudo sobre os Sistemas Municipais de Ensino no Estado do Rio Grande do Sul – Brasil: inter-relações com a lei de gestão democrática e o contexto escolar

Diego Dartagnan da Silva Tormes
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
diegotormes2@gmail.com

Marilene Gabriel Dalla Corte
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
marilenedallacorte@gmail.com

Rosane Carneiro Sarturi
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
rcsarturi@gmail.com

Marina Lara Silva dos Santos Teixeira
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
marinalaraobeduc@gmail.com

Resumo - O artigo aborda reflexões realizadas pelo Programa Observatório da Educação (Obeduc/CAPES), a partir de dados coletados do Programa Nacional de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), desenvolvido pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) no Rio Grande do Sul (RS). O Pró-Conselho, no Brasil, objetiva a criação/reativação dos conselhos e sistemas municipais de educação, na perspectiva do fortalecimento, [re]articulação e democratização das políticas públicas e práticas educativas relacionadas à gestão educacional e escolar; seus processos formativos estão fundados numa visão sistêmica e democrática de educação básica. Assim, objetiva-se analisar o contexto de alguns municípios partícipes do Pró-Conselho/UFSM que constituíram seus sistemas municipais de ensino no Estado do Rio Grande do Sul e que possuem lei de gestão democrática, no sentido de discutir a inter-relação dessa lei com os mecanismos de democratização da escola: autonomia financeira, eleição de diretores, órgãos colegiados e construção/consecução do projeto político-pedagógico. A metodologia da pesquisa se refere a um estudo de caso de abordagem qualitativa, com base em autores que fundamentam os preceitos e mecanismos de gestão democrática, em análise documental de marcos relacionados às políticas educacionais e dados construídos em questionário *on-line* aplicado aos municípios partícipes da AMCENTRO no Pró-Conselho/UFSM. Espera-se com este estudo reflexionar acerca dos contextos municipais que constituíram sistema de ensino e que instituíram a lei de gestão democrática, destacando como foi construída e se a existência dessa política pública, de algum modo, institucionaliza os princípios e mecanismos de gestão democrática nas instâncias da educação local e respectivas escolas.

Palavras-chave: Sistema Municipal de Ensino. Gestão Democrática. Gestão Escolar. Políticas Públicas Educacionais.

Introdução

Esta produção é fruto de uma pesquisa em andamento realizada pelo Programa Observatório da Educação (OBEDUC) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES-Brasil), desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Elos/Cnpq da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) com o foco nas "Interlocuções entre políticas públicas e ações pedagógicas: limites e possibilidades". O objetivo específico, subjacente ao observatório, se refere a delinear e analisar os limites e as possibilidades dos Conselhos Municipais de Educação, vinculados ao Pró-Conselho no Rio Grande do Sul, considerando a existência de Sistema Municipal de Ensino (SME), tempo de atuação, configuração dos CME, financiamento, proposições de políticas públicas, ações desenvolvidas junto as Mantenedoras e Escolas públicas, orientações para a [re]construção dos projetos político-pedagógicos das escolas públicas, marcos regulatórios, entre outros aspectos subjacentes ao perfil, formação e atuação dos Conselheiros.

Assim, nesse artigo, objetiva-se analisar o contexto de municípios partícipes do Pró-Conselho/UFSM que constituíram seus sistemas municipais de ensino no Estado do Rio Grande do Sul e que possuem lei de gestão democrática, no sentido de discutir a inter-relação dessa lei com os mecanismos de democratização da escola, entre eles, autonomia financeira, eleição de diretores, órgãos colegiados e construção/consecução do projeto político-pedagógico. O Programa Nacional de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), tem por finalidade a capacitação de conselheiros e técnicos de educação, assim como a criação/reativação dos conselhos e sistemas municipais de educação, na perspectiva do fortalecimento, [re]articulação e democratização das políticas públicas e práticas educativas relacionadas à gestão educacional e escolar. No Estado do Rio Grande do Sul (RS), o Pró-Conselho é desenvolvido pela Universidade Federal de Santa Maria e constitui-se um curso a distância que utiliza de processos formativos em ambiente virtual (*Moodle*-conselheiros).

A metodologia de pesquisa se refere a um estudo de caso de abordagem qualitativa. Barros (2014: 84) afirma que o estudo de caso está voltado à coleta de informações sobre um ou vários indivíduos/contextos. Optou-se pela abordagem qualitativa que, para Triviños (1987) é a que se preocupa mais com o processo e não simplesmente com os resultados e, além disso, procura as causas, relações e explicações para a origem e consequências de tais dados.

Assim, além da análise documental de legislação pertinente às políticas educacionais, utiliza-se dados construídos com base em informações subjacentes à interlocução dos cursistas de municípios partícipes da Associação dos Municípios do Centro do Estado do Rio Grande do Sul (AMCENTRO/RS) no Pró-Conselho/UFSM, via ambiente *Moodle*: Município de Santa Maria, Município de Tupanciretã e Município de São Pedro do Sul.

Assim, esta pesquisa utiliza o questionário misto para coleta de dados, o qual é aplicado *on-line* aos cursistas do Pro-Conselho/UFSM, constituindo um banco de dados relacionado a aspectos subjacentes a conjuntura dos CME no RS.

A análise de dados subsidia-se no fato de que todo o conteúdo tem significado. Bogdan e Bikklen (1994) abordam que a análise de conteúdo está ancorada num paradigma interpretativo e

pressupõe a definição clara do que se quer analisar e do que se entende por cada unidade em suas concepções e ações, fins, meios, condições e contexto.

Contexto educacional brasileiro: país federado e democratização dos sistemas/escolas

Quando se analisa o contexto educacional brasileiro, em especial a organização das escolas e dos municípios, não é possível desconsiderar que o Brasil é um país federado, organizado em 26 estados, um distrito federal e 5.568 municípios. Nesse sentido, é necessário compreender o que é esse federalismo. Na prática, significa que todos os entes federados brasileiros (estados, municípios, distrito federal e união) atuam, em muitas políticas públicas, num regime de aliança, tratado, contrato; na maior parte dos casos regulados pela Constituição Federal da República de 1988.

É pertinente utilizar as palavras de Abrucio (2010: 41) que, ao tratar dos impactos do federalismo nas políticas públicas brasileiras, avança no conceito de federalismo:

> Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração de políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à inter-dependência entre eles.

É nesse conceito que se organizou a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) que, ao optar pelo regime federativo, afirma, como cláusula pétrea, a união indissolúvel entre os entes federados. Nessa lógica, no que diz respeito às responsabilidades pela gestão da educação e das políticas públicas educacionais, a CF/88 normatiza, em seu artigo 211, as competências de cada ente federado na oferta do serviço educacional brasileiro, trazendo competências exclusivas e cooperadas entre os entes (Brasil, 1988).

Ente Federado	Competência exclusiva	Competência cooperada
União	A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais	Exercerá função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios
Distrito Federal	Por ser um ente híbrido se responsabiliza por todas as etapas da educação nacional: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.	
Estados	Ensino Médio (15 a 17 anos)	Ensino fundamental (6 a 14 anos)
Municípios	Educação Infantil (zero a 5 anos)	Ensino fundamental (6 a 14 anos)

Quadro 1 - Divisão de competências educacionais entre os entes federados
Fonte: Elaborado pelos autores com base na CF/88 e na LDBN nº 9.394/96.

Esse estudo foca a organização dos municípios e das escolas na gestão da educação, em especial de municípios que, conforme propõe a CF/88, implantaram seu próprio sistema municipal de ensino (SME) e como o princípio constitucional da gestão democrática se aplica nesses locais. Destaca-se que a gestão democrática é um dos princípios constitucionais previstos para a educação brasileira, no artigo 206 da CF/88, mas cada ente federado deve regular esse princípio em lei própria.

Assim, além de compreender a organização federativa brasileira, com competências exclusivas e cooperadas, é preciso entender que, conforme determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), Lei nº 9.394 de 1996, no artigo 11, os municípios tem a competência, além da educação infantil, de cooperar com os estados no ensino fundamental. Também podem organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas educacionais da União e dos Estados; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (Brasil, 1996). Significa afirmar que os municípios, como entes federados autônomos, podem instituir seu próprio sistema de ensino que, para Nardi (2006: 91) significa afirmar que

> [...] os sistemas municipais de ensino existem de forma autônoma, consequente ao caráter de pessoa jurídico-política de direito interno e com autonomia, como fora elevado o próprio município. Com a criação por lei de seus órgãos normativo e executivo, além do que dispõe os artigos 11 e 18 da LDB, o município imprime sua forma própria de identidade política autônoma que, no âmbito da educação escolar integra o sistema federativo brasileiro.

Para compreender melhor como funciona a autonomia dos sistemas de ensino, Bordignon (2009) aborda a natureza dos conselhos municipais de educação partindo do pressuposto de que são órgãos normativos dos sistemas de ensino, menciona que esses conselhos são concebidos como órgãos colegiados de assessoramento, deliberação e controle dos respectivos sistemas. A LDBN/96 menciona a função de baixar normas complementares ao seu sistema de ensino, isto é, esses conselhos podem baixar normas que complementem as normas nacionais ou criar normativas locais, desde que estejam em consonância com os princípios federais e federativos. Nas palavras de Bordignon (2009: 59) os conselhos de educação "[...] são órgãos de representatividade social e deliberação plural, espaço privilegiado para estabelecer o contraponto da deliberação singular do executivo", o que, em tese, potencializa espaços de coletividade, participação, autonomia e democratização das instâncias educacionais nos municípios.

Na federação brasileira, além da autonomia do município, da existência de sistemas municipais de ensino, há ainda na previsão Constitucional e nas regras da LDBN a autonomia da escola. A LDBN/96 menciona no artigo 12 que os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica; administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros e articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola (Brasil, 1996). Assim, a configuração institucional brasileira, não somente dá autonomia aos municípios na condição de ente federado autônomo, como também, no que diz respeito à educação, dá

autonomia para a instituição de sistemas de ensino próprios e, ainda, autonomia às escolas. Tudo isso elaborado, na área educacional sob a luz do princípio constitucional da gestão democrática.

Princípios e mecanismos de democratização dos Sistemas Municipais de Ensino e gestão escolar

A gestão democrática da escola pública brasileira pressupõe a observância de princípios democráticos (autonomia, participação, descentralização, transparência, entre outros), assim como a criação de mecanismos que viabilizem a democratização dos processos de gestão. A preocupação com esses princípios e mecanismos encontra-se expressa na CF/88, no artigo 206, no artigo 3º da LDBN/96 e em Resoluções Educacionais subjacentes aos níveis, etapas e modalidades da educação nacional e no Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei nº 13.005/2014.

No artigo 206 da CF/88 encontra-se vários princípios constitucionais para a organização educacional brasileira, entre os quais destaca-se o princípio VI que determina "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (Brasil, 1998). Por sua vez a LDBN nº 9.394/96, artigo 3º, inciso VIII, reafirma a concepção de gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino (Brasil, 1996). Isso significa que cada sistema de ensino brasileiro deverá considerar tal princípio na organização da educação e instituir mecanismos que institucionalizem os princípios supracitados. A LDBN/96 avança ao dispor, nos artigos 12 e 14, a autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares, a elaboração do projeto político-pedagógico pela comunidade escolar sob a responsabilidade dos profissionais da educação, acentuando a importância da participação da "família e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola" (Brasil, 1996).

No artigo 15 da LDBN/96, constata-se que a autonomia da escola possui três dimensões: "Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público" (Brasil, 1996). As dimensões financeira e administrativa estão a serviço da dimensão pedagógica e cada elemento tem seu papel e sua importância no cotidiano do sistema de ensino e, consequentemente, repercutem na gestão escolar. A gestão da escola se traduz como ato democrático e político, pois implica a implementação e o fortalecimento de mecanismos de participação, como a existência de órgãos colegiados. Também, no ideário do SME e da escola constituem-se mecanismos de democratização a construção e implementação do plano municipal de educação e, também, do projeto político-pedagógico das escolas; a eleição de diretores; a autonomia financeira, entre outros.

Órgão colegiado constitui-se um conjunto de pessoas com igual autoridade que, reunidas, decidem os princípios, as prioridades, os meios e os fins educacionais da instituição. Para atingirem suas finalidades, são definidas as representatividades considerando preceitos de equidade, papéis e responsabilidades. No caso da instituição escolar, cada uma possui estrutura de organização interna, geralmente prevista no regimento escolar, em que cada setor, grupo ou

sujeitos tem as suas funções que asseguram o funcionamento da escola. De maneira geral os órgãos colegiados que integram as instâncias educacionais municipais e escolares são: Conselhos de Educação, Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Conselho da Alimentação Escolar, Conselho do Transporte Escolar, Grêmios Estudantis, Conselho Escolar, Círculo de Pais e Mestres, entre outros. Integram tais órgãos colegiados os segmentos representativos da Secretaria de Educação, das Instituições Escolares, dos Sindicatos e das comunidades escolares (gestores/professores, funcionários, pais, alunos, entre outros).

Libâneo (2008), ao referir-se à organização democrática da escola, utiliza os preceitos da concepção sociocritica de gestão escolar concebendo-a como um sistema que agrega pessoas e que as ações educacionais são estabelecidas pela ausência de centralização do poder e acentuação da participação coletiva. A gestão da escola traduz-se na maneira de organizar sua estrutura e seu funcionamento quanto aos aspectos políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos. Nessa perspectiva, é de suma importância a instituição de um sistema próprio de ensino, uma vez que significa não somente maior autonomia, como também maior inter-relação dos munícipes na discussão, elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas no âmbito dos sistemas ou diretamente articuladas com as escolas. A gestão democrático-participativa valoriza a "participação da comunidade escolar no processo de tomada de decisão, apostando na construção coletiva dos objetivos e do funcionamento da escola através do diálogo" (Libâneo, 2008: 37). A instituição de um sistema próprio de ensino propicia, além de independência do município na gestão educacional, maior responsabilidade e participação social na gestão escolar.

Conforme Paro (2006) são mecanismos de democratização da escola os conselhos, associações, assembleias, conferências, entre outros, já que se traduzem em possibilidades de práticas já existentes na escola, porém requerem ser estrategicamente [re]dimensionadas em sua coletividade e processo decisório para implementar a gestão democrática. Assim sendo, a autonomia escolar está inter-relacionada aos preceitos das políticas públicas em nível nacional e local e, nesse sentido, na interlocução entre os mecanismos de gestão educacional e escolar instituídos e institucionalizados pela União e pelas instâncias municipais, via criação e consolidação do trabalho educacional dos Sistemas de Ensino e seus Conselhos de Educação.

A Região AMCENTRO/RS e seus Sistemas Municipais de Ensino: interlocuções com mecanismos de gestão democrática

Contextualizada a situação federativa brasileira e alguns princípios e mecanismos de gestão democrática, é importante analisar municípios que constituíram seus SME na Região AMCENTRO/RS e que possuem legislação referente aos mecanismos de gestão democrática, no sentido de discutir a inter-relação e implicações dessa(s) lei(s) com a consecução da autonomia financeira, eleição de diretores, existência e atuação de órgãos colegiados, construção e consecução do projeto político-pedagógico, entre outros mecanismos subjacentes a tais contextos educacionais.

O estado do Rio Grande do Sul, constituído por 497 municípios, está dividido em 27 Associações Regionais, segundo a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). Tais regiões se estruturam considerando as peculiaridades locais, culturais, sociais e econômicas dos municípios que as compõem; tais regiões não tem autonomia jurídica de ente federado, uma ve que funcionam como uma espécie de consórcios ou cooperativas de municípios que defendem os interesses regionais, entre eles os educacionais.

A AMCENTRO, abarca 33 municípios da região central do RS e, ao longo das três edições do Pró-Conselho (duas concluídas e uma em andamento), participou com 27 municípios, dos quais constatou-se, através das respostas ao questionário *on-line* do Observatório, que 17 possuem SME. Além destes 27 municípios, são 26 que possuem CME ativo, sendo apenas um município que está com seu CME inativo o que repercute no trabalho desenvolvido no sistema de ensino desse município.

Segundo o Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2014), os 17 municípios que possuem SME na AMCETRORS somam um total de 38.776 estudantes matriculados na educação básica, no âmbito da dependência administrativa municipal, englobando neste caso a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos, conforme os dados especificados na tabela abaixo.

Tabela 1 – Número de matrículas dos 17 municípios que possuem SME da AMCENTRO/RS.

MUNICÍPIO	NÚMERO DE MATRÍCULAS			TOTAL
	EDUCAÇÃO INFANTIL	ENSINO FUNDAMENTAL	EJA	
Agudo	382	1.276	0	1.658
Cachoeira do Sul	1.561	3.385	372	5.318
Capão do Cipó	59	293	0	352
Dilermando de Aguiar	60	197	0	257
Faxinal do Soturno	218	149	0	367
Formigueiro	158	433	0	591
Itaara	103	589	60	752
Mata	127	314	0	441
Nova Esperança do Sul	241	228	33	502
Paraíso do Sul	164	377	0	541
Restinga Seca	276	1.012	0	1.288
Santa Maria	4.103	11.925	734	16.762
Santiago	1.518	1.988	0	3.506
São Francisco de Assis	409	1.183	0	1.592

São Sepé	455	1.275	0	1.730
São Vicente do Sul	257	505	28	790
Tupanciretã	717	1.576	36	2.329
TOTAL	**10.808**	**26.705**	**1.263**	**38.776**

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis pelo Inep (2014).

Dos 27 municípios da AMCENTRO que já participaram ou estão participando do Pró-Conselho/UFSM, selecionou-se três para análise nessa produção: Tupanciretã e Santa Maria que possuem SME e São Pedro do Sul que ainda não instituiu SME. Nesse sentido, na tabela 2, é possível perceber a estrutura educacional de tais municípios.

Tabela 2 - Número de matrículas dos municípios partícipes da 3ª edição Pró-conselho/UFSM.

MUNICÍPIO	NÚMERO DE MATRÍCULAS					TOTAL
	EDUCAÇÃO INFANTIL		ENSINO FUNDAMENTAL		EJA	
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS		
Santa Maria	1.637	2.466	6.976	4.949	734	16.762
Tupanciretã	315	402	922	654	36	2.329
São Pedro do Sul	106	223	545	402	0	1.276
TOTAL						**20.367**

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis pelo Inep (2014).

Na tabela 2 verifica-se que a rede de ensino do município de Santa Maria é de grande porte e as redes dos municípios de Tupanciretã e São Pedro do Sul são de pequeno porte. Embora não exista relação direta entre o número de matrículas e o número de estabelecimentos de ensino que são de responsabilidade do município com o fato do mesmo não ser sistema de ensino, esses também são fatores que contribuem para a definição de políticas públicas e respectivos processos de gestão educacional/escolar democráticos ou não; daí a importância da existência e proatividade de SME.

Tabela 3 - Número de estabelecimentos de ensino por município.

MUNICÍPIO	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO		TOTAL
	EDUCAÇÃO INFANTIL	ENSINO FUNDAMENTAL	
Santa Maria	49	52	101
Tupanciretã	12	13	25
São Pedro do Sul	12		12

TOTAL	148

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis pelo Inep (2014).

Dos três municípios destaca-se que todos contam com o CME ativo, coerentemente ao fato de seus conselheiros estarem participando da 3ª edição do Curso de Formação Continuada para Conselheiros Municipais de Educação. Nessa perspectiva, os conselheiros pesquisados foram questionados através do ambiente *Moodle* sobre a existência de SME e a situação da gestão democrática em seus municípios, principalmente quanto a existência de lei(s) relacionadas a mesma.

O Conselheiro do município de Santa Maria não mencionou claramente a existência ou não de Sistema Municipal de Ensino, entretanto sua argumentação encaminhou para a corroborar o que se sabe sobre o SME nesse município ter sido criado na década de 90 de acordo com os preceitos da CF/88 e da LDBN/96. Segundo o Conselheiro A:

> Em Santa Maria, as escolas municipais tem autonomia pedagógica para elaborar o Projeto Político Pedagógico, o Regimento Escolar com a participação dos conselhos escolares. Ainda conseguem administrar os recursos tanto humanos como financeiros e materiais pela Lei da Autonomia Financeira através do PRODAE. Os diretores são eleitos por eleição via voto secreto onde toda comunidade escolar tem o direito ao voto.

Nessa ótica, verificou-se que o município de Santa Maria possui lei de gestão democrática. Apesar do pesquisado não sinalizar efetivamente a criação de tal lei, mesmo assim aponta mecanismos subjacentes que normatizam os processos de gestão educacional/escolar municipal relacionados à eleição de diretores, autonomia financeira, existência de órgãos colegiados e a construção do PPP.

O Conselheiro B do município de Tupanciretã não mencionou a existência de sistema municipal de ensino, entretanto sinalizou:

> O município possui Lei de Gestão Democrática e está atualizada e ela comtempla todos os requisitos necessários para que se desenvolva uma educação de qualidade no município. Temos também como uma grande conquista da classe a eleição para diretores de escola, em que são escolhidos os gestores das escolas através de voto direto pelos pais, alunos e professores. [...] o nosso município aprovou sua Lei nº 3718 de 23 de junho de 2015 que aprova o Plano Municipal de Educação do município de Tupanciretã com vigência de 10 anos e com base na Lei Federal nº 13005 de 25 de junho de 2014 e na Lei Orgânica do município.

Colocou, ainda, que a autonomia da escola acontece pois há liberdade de construir o PPP conforme as necessidades da escola e comunidade. Além disso, o cursista entende que a existência de Círculo de Pais e Mestres e Conselho Escolar é um indicativo da autonomia da escola. Eis aí um ponto interessante quando aponta a existência de mecanismos que operacionalizam a gestão democrática no município e cita leis de municipais que dão conta de operacionalizar esse princípio constitucional entre elas a lei de na eleição de diretor e vice-diretor e a de criação do Plano Municipal de Educação (PME). Nesta Lei do PME, segundo o Conselheiro

B, consta uma meta para implementar autonomia das unidades escolares quanto aos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira. Com isso, se percebe que a questão da autonomia financeira das escolas de Tupanciretã é um desafio a ser atingido pelo município e que está sinalizado em legislação municipal recente.

O Conselheiro C, de São Pedro do Sul, ao contextualizar seu município foi explícito ao afirmar que não há ainda o SME implantado, mas, sim, uma readequação da lei que rege o CME, sendo que a mesma ainda não foi aprovada pelo poder legislativo.

> Atualmente o nosso município não possui sistema, por isso o nosso conselho ainda não atua na área de normas educacionais e não exerce as funções normativa e fiscalizadora. Entretanto, desenvolvemos outras funções, também importantes, e que igualmente estão pautadas em normas e leis gerais e educacionais [...]. (Conselheiro C)

O pesquisado não mencionou a existência ou não de lei(s) que organizam ou instituem mecanismos de gestão democrática. Trouxe um diagnóstico amplo de seu município e de seu CME, ficando evidente que a secretaria de educação tem organizado reuniões com a participação de professores para [re]estruturação da lei do CME, entretanto, esta nova lei ainda necessita ser aprovada. O município em questão não implantou mecanismos de gestão democrática, a não ser a existência de Conselho Municipal de Educação que, no caso de não possuir SME, fica limitado a funções consultivas, deliberativas, de mobilização e representatividade social e educacional.

Quanto aos mecanismos de democratização das rede de ensino e respectivas instituições escolares, tais sejam a eleição de diretores, autonomia financeira, existência e participação de órgãos colegiados, construção e consecução participativa do PPP, no Brasil encontram normativas gerais que subsidiam e encaminham para que, com a criação do sistema de ensino em instâncias municipais, esses entre outros mecanismos impulsionem tais contextos a se repensarem e articularem ações educacionais conjuntas e qualitativas.

Na Resolução CNE nº 4/2010, referente as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, no artigo 2º, consta que é preciso estimular a reflexão crítica e propositiva para subsidiar a formulação, a execução e a avaliação do projeto político-pedagógico da escola. Já o artigo 10 define que o planejamento das ações coletivas exercidas pela escola supõe que os sujeitos tenham clareza quanto a relevância de um PPP concebido e assumido colegiadamente pela comunidade educacional, respeitadas às múltiplas diversidades e a pluralidade cultural.

Outro mecanismo de democratização é a eleição de diretores, a qual requer ser normatizada no sistema de ensino. Libâneo (2008: 332) coloca que “o diretor não pode ater-se apenas as questões administrativas. Como dirigente cabe-lhe ter uma visão de conjunto e uma atuação que aprenda a escola em seus aspectos pedagógicos, administrativos, financeiros e culturais”. Assim, o diretor tem papel significativo na organização do trabalho escolar, pois sua ação implica a articulação das dimensões político-administrativo-pedagógica-financeira na construção e consecução coletiva do PPP escolar, permeada por práticas de problematização, diálogo e decisão coletiva.

Ainda sobre gestão democrática e autonomia escolar a legislação brasileira aponta para a possibilidade de autonomia financeira das escolas, entretanto esta questão também requer estar

normatizada no âmbito de cada sistema de ensino. A autonomia financeira requer que a equipe gestora, juntamente com os órgãos colegiados, planejem e executem seu orçamento tendo por base as necessidades administrativo-pedagógicas da escola. Conforme Lück apud Paro (2006: 197) "a autonomia financeira da escola está em fazer uso dos recursos financeiros e utilizá-los de forma mais adequada aos fins educativos. E os recursos financeiros para suprir as necessidades mais fundamentais da escola devem ser providos pelo Estado". Os recursos financeiros precisam ser utilizados para a melhoria da educação nas escolas tendo como fins os processos educativos, assim sendo as verbas destinadas às escolas advém do Estado e do município, daí a importância de todos os segmentos da escola estarem informados quanto as verbas que são destinadas, assim como participarem por meio das instâncias consultivas e deliberativas (órgãos colegiados) das decisões do que deverá ser feito em função das necessidades e prioridades dos processos educativos na escola.

Considerações Preliminares

Considerando o universo pesquisado e o objetivo dessa pesquisa, qual seja, analisar o contexto de alguns municípios partícipes do Pró-Conselho/UFSM que constituíram seus sistemas municipais de ensino no Estado do Rio Grande do Sul e que possuem lei de gestão democrática, no sentido de discutir a inter-relação dessa lei com os mecanismos de democratização da escola: autonomia financeira, eleição de diretores, órgãos colegiados e construção/consecução do projeto político-pedagógico, pode-se afirmar que nos municípios pesquisados, em maior ou menor grau possuem mecanismos de gestão democrática.

Cabe ainda mencionar que, segundo Arroyo (2004: 128), "[...] democratização da administração da educação não significa eliminar a presença do estado dos serviços públicos, mas buscar mecanismos para submeter as decisões de Estados ao debate e ao controle pela opinião pública".

Ainda que a amostra pesquisada seja pequena, somente três municípios num universo de 33 na região central do RS, é preciso considerar que entre os pesquisados, dois são de pequeno porte e com características agrárias, condição essa típica dos municípios do RS. Além disso, não podemos esquecer que o estudo se propunha analisar uma amostra de municípios da AMCENTRO/RS, e que esta pesquisa está em andamento.

Assim, torna-se necessário, cada vez mais, compreender a conjuntura da participação e representatividade dos segmentos envolvidos na seara dos processos de gestão educacional e escolar no RS, mesmo que a partir do olhar em uma regional e um determinado quantitativo de municípios, para a definição e defesa da importância da existência e consecução de mecanismos que gerem novas possibilidades de desenvolver o processo de democratização nas redes escolares via consolidação do trabalho dos SME. Não basta constatar a existência de tais sistemas e mecanismos no contextos educacionais municipais, é essencial que os mesmos tenham condições de se efetivarem e dar consecução a ações contextualizadas, colegiadas, e colaborativas que contribuam para [re]significar e [re]definir as práticas educacionais nas redes escolares a partir de uma visão sistêmica de educação.

Referências

Abrucio, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In Oliveira, R. P. de, & Santana, W. (Orgs.) *Educação e federalismo no Brasil:* combater as desigualdades, garantir a diversidade (pp. 39-70) Brasília: UNESCO. http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf (Acessível em julho de 2015).

Arroyo, M. (2004). *Imagens quebradas:* trajetória e tempos de alunos e mestres. Petrópolis: Vozes.

Barros, A. J. P. **(**2014). *Projetos de Pesquisa:* propostas metodológicas. Petrópolis: Vozes.

Bogdan, R., & Bikklen, S. K. (1994). *Investigação qualitativa em educação.* Porto: Ed. Porto.

Bordignon, G. (2009). *Gestão da educação no município:* sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado. www.planalto.gov.br (Acessível em 15 março de 2015).

Brasil. (1996). Lei nº. 9.394. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.* www.planalto.gov.br (Acessível em 15 março de 2015).

Brasil. (2009). Resolução CNE/CEB nº 05. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.* www.planalto.gov.br (Acessível em 17 março de 2015).

Brasil. (2010). Resolução CNE/CEB nº 04*. Diretrizes Gerais Nacionais para a Educação Básica*. http://portal.mec.gov.br (Acessível em 15 abril de 2015).

Brasil. (2014). *Lei nº 13.005*, de 25 de junho de 2014. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm (Acessível em 10 de julho de 2015).

Inep. (2014). Ministério da Educação. *Censo Escolar 2014*. http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse (Acessível em 05 de junho de 2015).

Libâneo, J. C. (2008). *O sistema de organização e de gestão da escola: t*eoria e prática. São Paulo: Cortez.

Nardi, E. L. (2006). Sistemas Municipais de Ensino e Regime de Colaboração entre estados e Municípios: para onde vamos? In Werle, F. O. C. *Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração.* Ijuí: Unijuí.

Paro, V. H. (2006). *Administração escola:* introdução crítica. São Paulo: Cortez.

Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais:* a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas.

Gestão das Escolas em Africa: análise comparativa do funcionamento das escolas públicas de nível secundário em África do Sul e Cabo Verde.

MBangula Katúmua
Instituto Superior Politécnico Sol Nascente do Huambo
mbkatumua@hotmail.com

Resumo: O presente texto aborda a questão da autonomia das escolas desde o ponto vista funcional. Através de uma análise comparada da realidade de dois países africanos (África do Sul e Cabo-verde), baseada em fontes secundárias, se procura demostrar como a composição dos órgãos da gestão escolar e o envolvimento da comunidade na vida das escolas muda o sentido da autonomia e se reflete na performance destes órgãos.
Uma reconstrução histórica dos perfis educativos de ambos países é feita por formas a traçar o percurso da criação dos respetivos modelos de governança escolar, questionado a ideia de uma África homogénea.
Palavras-chave: Gestão, Escolas Públicas, Secundário, Cabo-Verde. África do Sul

Introdução

É objetivo do presente texto analisar comparativamente o funcionamento das escolas secundárias da África do Sul e de Cabo Verde[1], identificar eventuais diferenças e pontos comuns nos modelos de gestão e grau de autonomia destas escolas.

A escolha destes dois países é motivada pela existência de um discurso a nível dos estudos "eurocentristas" sobre os sistemas educativos africanos que se referem, em norma, à realidade africana como sendo una e homogénea, não raras vezes apoiados no primado do passado colonial.

No nosso entendimento existirem outros fatores que não se limitam ao simples facto de “ser africano” e “ter sido colonizado”. É preciso não descurar o impacte das opções de orientação ideológica de cada país, no período pós independência, e os aspectos herdados dos respetivos sistemas educativos coloniais. Por esse facto escolhemos países com orientações e passados coloniais diferentes, como forma de subsidiarmos a ideia de que *Africa is not a country*.

Ambos países são africanos, contudo possuem passados coloniais diferentes (o primeiro foi colonizado pelos ingleses e o segundo pelos Portugueses). Assim, pretende-se verificar a existência ou não de traços herdados e/ou assimilados a partir dos respetivos sistemas educativos coloniais. A diferença entre os dois países é também notória no plano socioeconómico. Em face disto, a se constatar um exomorfismo na estrutura de gestão das escolas destes países,

[1] Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas coloca estes dois países nas posições 118 e 123, Africa do Sul e Cabo verde, respetivamente (IDH,2014), como resultado da performance dos diversos setores, incluído o da educação.

poderemos eventualmente, falar num modelo de gestão escolar "africano", que independe do passado colonial, da língua e do nível de desenvolvimento socioeconómico.

Os diferentes desempenhos de cada um dos sistemas educativos sugere a existência de diferentes realidades, "várias áfricas", como chamam alguns autores (Munanga,2007:297). A ideia de "várias áfricas" dentro do único berço da humanidade remete-nos, por um lado, à sua grande diversidade étnica e cultural, explorada no passado colonial comum e às enormes discrepâncias existentes no desenvolvimento socioeconómico e cultural dos vários países, por outro. Pretende-se testar, ainda que, teoricamente a validade desta ideia.

Para o efeito, adotou-se uma abordagem de tipo compreensiva, baseada na análise documental, por se mostrar mais ajustada para o tipo de trabalho. Tomamos como base de análise fontes secundárias, nomeadamente a legislação específica de cada país e algumas monografias e estudos de casos já realizados sobre a temática, dada a escassez de demais bibliografia específica, fato este que coloca certas limitações a validade das comparações que fazemos[2].

Um pouco de história

Dado o passado colonial recente da maior parte dos países africanos (menos de 50 anos), as questões relacionadas a autonomia das escolas e o modo como elas são governadas não pode ser vista de forma isolada. Esta é uma questão que se inscreve no âmbito do conjunto de processos de reformas nacionais mais amplas empreendidas pelos africanos, alicerçados sobre os novos ideias nacionalistas. Deste modo, devemos procurar os seus marcos históricos nos primeiros anos que se seguiram as independências desses países. Os países que aqui analisamos, não escapam à regra.

Cabo Verde alcançou a independência em 1975, e um conjunto de medidas foram tomadas pelo governo do presidente Aristides Pereira, sendo notável uma forte intervenção do estado no setor da educação que até a altura da independência, oferecia uma exígua cobertura do ensino secundário que, de resto, era apanágio de uma pequena elite[3]. Essa intervenção permitiu que, mais tarde, na década de 1990, a rede escolar se expandisse para todo o país, tendo mesmo a cobertura das escolas secundárias alcançando os 22 municípios do país, favorecendo a massificação deste benefício, anteriormente disponível apenas para uns poucos. Por seu turno, a África do Sul, país onde por 48 anos vigorou o regime do apartheid foi marcado por profundas desigualdades quanto ao acesso no sistema de ensino. De 1950 a 1990 nenhum outro sistema refletiu mais o governo racial e filosofia do apartheid que sistema de ensino. As escolas eram usadas simultaneamente para praticar e ensinar o apartheid[4].

---

[2] Por termos usado fontes secundárias, ou seja, informações que não foram produzidas originalmente para este fim, o que não nos permite assegurar a fiabilidade das informações utilizadas nem a correspondência das medidas utilizadas para ambos países esta comparação não poderá ser generalizada e deverão ser respeitadas as suas limitações.

[3] De acordo Barbosa (2011:17), após a independência a rede de escolas secundárias se resumia a dois Liceus para todo o Arquipélago. Fazia parte deles, o Liceu Gil Eanes em São Vicente, hoje, liceu Ludgero Lima, designação após a independência, que respondia às necessidades das ilhas de Barlavento, e do liceu Domingos Ramos, antigo liceu Adriano Moreira, que cobria as necessidades das ilhas de Sotavento.

[4] Cfr.: http://countrystudies.us/south-africa/56.htm

Em virtude de população negra que constituía a maior parte, ter sido excluída das escolas, este país apresentava em finais da década de 1980 uma taxa de literacia inferior a 60% e estimava-se, de acordo com dados do ministério da educação, existirem mais 500.000 jovens sem formação[5]. Esta realidade não difere da cabo-verdiana que até aos anos 60 do século XX tinha recebido pouco investimento para o setor, fato que deixou privada a maior parte da população do contato com a escola (Correia,2008).

Como o alcance da independência nacional em 1994, a constituição da república sul-africana inaugurou uma nova era de reformas sob a bandeira da inclusão social, e com ela o compromisso "*to representative and participatory democray, accountability, transparency and públic envolvement*" (Naidoo,2005:13 *apud* RCS, 1996). Estes princípios serão, depois, adotados nos diversos instrumentos reguladores no âmbito gestão educação, tal como o *South Africa School Act* (SASA)[6].

Pode-se assim constatar que, a semelhança dos demais países africanos, Cabo Verde e África do Sul tiveram necessidade de efetuar reformas no seu sistema de ensino, como condição necessária à rutura com o passado colonial e garantir o aumento da escolarização da população e concomitantemente, a promoção do desenvolvimento económico, social e cultural dos seus povos.

Tal como na europa, continente dos ex-colonizadores, em África e em particular nestes dois países, tradicionalmente as escolas nunca tiveram muita autonomia e, só recentemente é que a temática tem vido a ganhar terreno junto das lides governativas, que exercem um controlo centralizado da gestão da escola. Em Cabo Verde, por exemplo, a Lei de Bases do Sistema de Ensino (LBSE) estabelece (Cap. I, art.º1º) que "o processo de desenvolvimento do ensino público e do ensino privado deve decorrer em instituições que dependem ou que são supervisionadas pelo Estado, ou em instituições criadas por outras entidades". Embora o estado reconhece a complementaridade das escolas privadas ele não abdica da sua forte supervisão.

Para entendermos mais facilmente as razões deste forte papel interventivo que o estado jogou (e ainda joga), na gestão da vida das escolas temos de olhar para os objetivos visados e filosofia adotada pelos governos nos primeiros anos após a independência quanto a gestão do setor da educação.

Após as independências nacionais a maior parte dos estados africanos, sob a forma de estados-nação, iniciam um programa político visando a construção da identidade nacional e criação de igualdade de oportunidades, num cenário de quase nenhuma participação do setor privado.

A insuficiência de quadros especializados aliada a pouca experiência governativa, favoreceu a que os governos aptassem por modelos centralizados de administração como forma de garantir a coesão necessária ao bom funcionamento da instituições. Porém, os processos de desconcentração e/ou de descentralização tardam a acontecer dando lugar a rígidos e pesados

---

[5] Cfr.: *Ibdem*

[6] The SASA is a tool by which education in is democratized through the establishment of democratic structures of school governance in all public schools. Democratization includes the idea that stakeholders such as parents, teachers, learners and community members 'must' participate in the activities of the school (Joubert,sd:1)

sistemas pouco funcionais, aos quais, com o tempo vão se introduzindo novas alterações em face às debilidades de um sistema incapaz de atingir as metas preconizadas.

Dois países, dois olhares sobre a escola

Como vimos, historicamente, a trajetória dos dois países em matéria de gestão das suas instituições não diferem em muito. Contudo, com o passar dos anos a África do Sul não só diversificou os olhares que lançou sobre a escola, enquanto organização de natureza específica[7], como evoluiu em termos de legislação e instrumentos de suporte para a sua gestão. Uma realidade que em Cabo Verde tomou um rumo diferente, ou no mínimo, não na mesma velocidade, se tomarmos em linha de conta o estádio de organização que ambos sistemas apresentam hoje e os respetivos anos de independência, poderíamos mesmo falar numa relativa estagnação de Cabo Verde que iniciou o seu processo de vinte anos mais cedo que a África do Sul.

As questões ligadas ao setor da educação em ambos os países sempre mereceram, da parte dos respetivos governos, um tratamento normativo. Quinze anos após a sua independência, em 1990, Cabo Verde aprova a Lei nº.103/III/90 de 29 de Dezembro - Lei de Bases do Sistema de Ensino (LBSE), através da qual definiu as linhas gerais da organização e funcionamento do seu sistema educativo assentes, fundamentalmente, no livre acesso de todos à educação, independentemente da idade, sexo, nível socioeconómico, crença religiosa ou convicção (LBSE artigo 1º), embora a nível do ensino secundário, esta reforma tenha sido feita, propriamente, apenas em 1996 com a introdução dos novos programas coincidindo com a aprovação da SASA na África do Sul, uma vez que este segundo país o aprovou dois anos após a sua independência, ou seja, em 1996. O *South Africa School Act* (SASA) introduz um novo modelo de governança para escolas, dando particular ênfase a participação dos cidadãos; país, encarregados de educação e a comunidade em geral, bem como as formas de eleição dos órgãos de governança das escolas - os *School Governance* Body (SGB).

Quando se analisa a questão da autonomia das escolas, dificilmente se resiste à tentação de a relacioná-la com tipo de modelo de administração a elas subjacente. Ao contrário do que parece, num primeiro olhar, um modelo centralizado ou descentralizado não tem que ver necessariamente com o nível de autonomia das escolas. A este respeito Barbosa (2011:29) citando Costa, afirma que segundo estudos apresentados (Meuret & Sallé, 1992;Obin, 1992 & Alves, 1993b), "a existência de maiores espaços de autonomia dos estabelecimentos de ensino nos regimes centralizados do que naqueles que se apresentam como descentralizados, já que, nestes casos, os níveis de administração local assumem várias competências que naquelas situações são atribuídas às escolas".

[7] Cfr.: ALVES, José Matias (1996) *Modos de Organização, Direção e Gestão das Escolas Profissionais – um estudo de quatro situações*, Porto, Porto Editora, p.59

Da leitura feita à orgânica do ministério da educação de Cabo Verde, conforme espelha o Decreto-Lei nº.20 de 19 de agosto, o modelo cabo-verdiano carateriza-se por ser um modelo centralizado articulando-se entre desconcentração territorial e funcional. Uma vez que, para a prossecução dos fins do ministério a nível local existem as delegações concelhias que dependem hierárquica e funcionalmente do ministério da educação. As decisões desse órgão são legitimadas através da sua dependência a um poder centralizado. Esta desconcentração abrange a transferência do controlo das escolas secundárias ao poder local municipal. Contudo, as autarquias deverão trabalhar sempre em articulação com o departamento governamental (hierarquicamente superior) responsável pelo setor. Em face disto, para a realidade cabo-verdiana é mais certo falar em processos de desconcentração do que em descentralização.

Se para Cabo Verde o existe um cenário de desconcentração das funções destes órgãos, com subordinação à uma hierarquia superior, na África do Sul esta desconcentração é acompanhada de uma maior autonomia das escolas secundárias. Em ambos países a autonomia consiste no aumento das competências e capacidades de decisão das escolas e no estreitamento das suas relações com as comunidades. Também é encarada como forma de garantir a gestão eficiente e transparente dos recursos das escolas visando o alcance dos melhores resultados. Esta visão é imbuída do sentido de responsabilização dos atores locais quanto aos destinos da escola.

Composição dos órgãos de gestão das escolas

Falar de autonomia pressupõe falar em poder de decisão. Sendo a faculdade de decidir apanágio dos indivíduos ou órgãos, apresentamos de modo comparativo a composição dos órgãos de gestão das escolas secundárias dos dois países.

A gestão das escolas secundárias na Africa do Sul está ao cargo dos chamados *School Government Body* (SGB), que em português significa Corpo de Gestão da Escola que para o caso de Cabo Verde equivale a Direção da Escola. Desde já, existem diferenças quer na composição em si, quer no método da composição dos órgãos de gestão das escolas. Na Africa do Sul, professores, estudantes maiores de dezoito anos, pais ou encarregados de educação e pessoal não docente interno, podem se candidatar por um mandato de até três a um dos três órgãos da escola (direção da escola, conselho de estudantes ou assembleia de pais, respetivamente), enquanto em Cabo Verde o diretor da escola é indicado pelo órgão superior hierárquico, ou seja, pelo titular da pasta do setor junto da autarquia municipal por um período indeterminado.

O diretor tem a prerrogativa de formar a sua equipa (subdiretor pedagógico, subdiretor administrativo e financeiro e subdiretor para os assuntos sociais). As direções das escolas funcionam com o suporte de órgãos colegiais, que em Cabo Verde assumem um caráter mais consultivo e na Africa do Sul um caráter mais deliberativo. Estes órgãos são, por exemplo, a assembleia da escola que discute e aprova o orçamento da escola e o valor das propinas na África do Sul e em Cabo Verde apenas toma conhecimento das decisões do Conselho de Direção, outro órgão colegial composto pelos quatro subdiretores, o secretário da escola e uma vogal em representação dos pais.

Pode-se assim afirmar que a forma de composição dos órgãos gestores da escola na África do Sul é mais democrática, pois é feita através da assembleia da escola onde professores, encarregados de educação e pessoal não docente interno participam, ao contrário da indicação unilateral do diretor na realidade cabo-verdiana. Outra diferença a assinalar consiste no fato de existir maior poder concentrado nos órgãos unipessoais (diretor da escola) do que nos colegiais (conselho diretivo ou assembleia da escola), na realidade cabo-verdiana.

Autonomia das escolas

De um modo geral, são três os domínios nos quais as escolas secundárias podem ou não ser autónomas em Cabo-Verde. Na África do Sul, para além de autonomia das escolas abranger mais domínios, existe uma classificação específica das escolas secundárias quanto a sua autonomia. Existem as escolas abrangidas pela secção 21 do *SASA* e as não abrangidas. As escolas abrangidas possuem maior grau de autonomia na sua gestão, incluído poderes nos domínios pedagógico, financeiro e patrimonial.

Administrativa

O domínio administrativo é o que mais autonomias as escolas de ambos países possuem. Quase não existem limitações. Elas podem desde elaborar os seus próprios programas pedagógicos, definir calendários internos para atividades extracurriculares a desenhar os horários das aulas. Neste particular, as escolas na África são mais autónomas, pois podem contratar professores de substituição.

A autonomia administrativa em Cabo Verde é ainda muito insipiente. Alguns gestores escolares, entrevistados por Barbosa, afirmaram: "*Precisamos de mais autonomia administrativa* (…)".

Na sequência, o autor defende que:

> "A escola precisa de mais autonomia em termos de recrutamento de professores. É a escola que deveria propor o MED8 determinados quadros e não o contrário, porque é a escola que tem a consciência das suas necessidades" Barbosa (2011:143).

Financeira

Seja na África do Sul[9], seja em Cabo Verde[10], as escolas secundárias têm a prerrogativa de cobrar propinas dos alunos, embora apenas as escolas sul-africanas tenham autonomia para alterar e definir os valores, bem como decidir livremente sobre o destino a dar aos mesmos, em benefício da escola. Para além das propinas, as escolas podem arrecadar valores por meio da exploração de bens patrimoniais que possuam. Estes valores podem ser empregues na aquisição de material didático, manutenção das instalações, despesas com a segurança e higiene e pagamento do pessoal administrativo indispensável. Ao contrário da África do Sul, em Cabo Verde

---

[8] Ministério da Educação

[9] Nos termos do SASA, SGBs estão mandatados para proceder a cobrança de propinas dos estudantes Jeoubert, s/d:11, apud Mbatsane

[10] Ao abrigo do art.º 3º do Decreto-Lei nº 19/2002 de 19 de Agosto

ficam excluídas as despesas com construção de mais salas de aulas ou laboratórios, os pagamentos aos docentes e de serviços de como água e luz elétrica.

Pedagógica

A orgânica do ministério da educação cabo-verdiano não atribui nenhum poder executivo às escolas secundários quanto a sua gestão pedagógica. Embora, nos termos da artigo 35º, do Decreto-Lei nº20 de 19 de agosto de 2002, são atribuídas competências ao conselho pedagógico para elaborar as linhas gerais do projeto pedagógico da escola, este poder tem efetivamente pouca relevância na definição dos conteúdos e formatos dos programas escolares em comparação com as escolas sul-africanas. O projeto pedagógico da escola é mais um documento político que serve de orientação geral a prática curricular da escola que, não raras vezes é uma réplica dos documentos reitores do ministério. Ou seja, não se trata de uma autonomia no sentido de liberdade de criação ou adaptação de esquemas mais genéricos a realidade específica da escola, mas de um exercício de interpretação que deve ser mais fiel daquele esquema geral, por formas a garantir o seu cumprimento mais cabal a nível das escolas. Neste sentido, não há autonomia, tal como referimos na página número quatro. O mesmo não sucede com as escolas secundárias da África do Sul onde os poderes são mais efetivos neste domínio. As escolas estão dotadas de iniciativa programática e podem decidir sobre os tempos letivos e cargas por disciplinas. Essas decisões são tomadas a nível do conselho pedagógico em estrita colaboração com a assembleia de pais. O responsável municipal do setor, junto governo, funciona mais, nesse caso, como uma figura de júri e que pouco interfere nesses processos, contudo acompanha-o de perto com o fim de garantir que o mesmo decorre dentro do quadro previsto no SASA.

Disciplinar

As escolas cabo-verdianas tendem a ter, num plano mais imediato da ação, mais autonomia disciplinar sobre os alunos do que sobre os professores e membros da direção, em comparação as escolas sul-africanas. Em Cabo-Verde os conselho de direção pode livremente decidir sobre a suspensão de estudantes sem consultar a assembleia de país. Na África do Sul a direção da escola, isto é o conselho de direção apenas pode suspender o estudante por um período nunca superior a uma semana. A expulsão de alunos não compete as direções das escolas, limitando-se estas a remeter a proposta junto do órgão governamental competente, após consulta da assembleia de pais. Contudo, as escolas em Cabo-Verde não podem sancionar professores ou trabalhadores administrativos. A sua ação neste domínio está limitada a instrução do competente processo que segue para o setor responsável junto do departamento distrital, enquanto a direção da escola na África do Sul pode sancionar e até mesmo despedir professores.

Estas desiguais competências são, em parte, fundadas nas diferentes formas que dão origem e legitimam os poderes dos órgãos da gestão escolar. O poder das direções escolares em Cabo Verde não reside, originalmente, nelas mesmas. É um poder desconcentrado a partir do responsável do setor que os nomeia. Logo, a direção da escola não tem legitimidade própria o que poderá explicar as limitações que lhe são impostas. Já na África do Sul os corpos gestores das

escolas possuem poderes próprios, porque são legitimados através voto de toda a comunidade. Quanto aos professores, uma vez que a escola não tem poder de contratar professores em Cabo Verde entende-se o fato de lhe limitarem o exercício da ação disciplinar sobre estes, ao contrário as escolas sul-africanas que podem contratar os seus próprios professores.

Conclusão

Do ponto de vista das abordagens institucionais a África do Sul possui mais trajetória, embora seja a república mais nova, fato comprovável pela sua extensa legislação específica e aplicável e diversas discussões promovidas. Não obstante a isso, existem várias semelhanças constatadas na composição dos corpos gerentes das escolas secundárias de Cabo Verde e da África de Sul. Porém, é notório um maior grau de dependência das escolas cabo-verdianas de órgãos externos à comunidade, fato que limita excessivamente a sua autonomia.

Os processos que dão origem às direções das escolas são mais democráticos na África do Sul (através do voto da comunidade) do que em Cabo Verde, que se dá por nomeação administrativa baseada em critérios mais políticos que técnicos.

A análise realizada permitiu-nos chegou-se ao quadro comparativo seguinte:

Quadro 1 (Fonte: Elaboração própria, com base na literatura)

Domínio	África do Sul	Cabo Verde
Administrativa	✓ Faz a contratação de docentes; ✓ Faz a contratação de professores de substituição; ✓ Define calendários internos para atividades extracurriculares;	✓ Define calendários internos para atividades extracurriculares.
Financeira	✓ Cobra propinas aos alunos; ✓ Altera e defini os valores das propinas; ✓ Decide sobre os destinos a dar as propinais; ✓ Decide sobre a exploração do património escolar para fins lucrativos;	✓ Cobra propinas aos alunos; ✓ Executar o orçamento próprio da escola.
Pedagógica	✓ Desenha os horários das aulas; ✓ Decide sobre os tempos letivos e cargas por disciplinas;	✓ Desenha os horários das aulas; ✓ Executar os objectivos e as orientações da política educativa do Estado.
Disciplinar	✓ Suspensão de estudantes depende de prévia consulta à assembleia de país ✓ Podem sancionar professores ou trabalhadores administrativos ✓ Podem despedir professores ou trabalhadores administrativos.	✓ Suspensão de estudantes não depende de prévia consulta à assembleia de país; ✓ Não podem sancionar professores ou trabalhadores administrativos; ✓ Não podem despedir professores ou trabalhadores administrativos.

Constatou-se, igualmente, que em algumas áreas em que a escolas cabo-verdianas possuem essa autonomia, nem sempre esta chega a efetivar-se devido ao certo vazio de legitimidade que assiste o exercício da gestão dos conselhos de direção, originado pela forma adjacente à sua indicação.

Embora existam na orgânica de ambas escolas órgãos colegiais, são as escolas sul-africanas que atribuem poderes aos seus órgãos colegais. Estes parecem possuir poderes não só mais amplos, como também mais efetivos. Exercem uma ação fiscalizadora e um papel mais ativo nas dinâmicas escolares, em comparação a Cabo Verde.

Posto isto, podemos afirmar, com as limitações que nos assiste este exercício, existirem traços gerais dos respetivos passados coloniais na gestão das escolas nestes dois países. Da Inglaterra, África do Sul herdou a maior abertura e vem bebendo, através do intercâmbio, da sua tradição mais antiga em termos de autonomia das escolas; Cabo Verde está, atualmente, a realizar um trajeto semelhante ao levado a cabo por Portugal na década de oitenta, caraterizado essencialmente por uma gradual cedência de poderes às escolas no quadro de uma política de desconcentração administrativa.

Bibliografia

Alves, J. M. (1996). Modos de Organização, Direção e Gestão das Escolas Profissionais – um estudo de quatro situações, Porto: Porto Editora.

Barbosa, E.A. (2011). Uma compreensão sobre a organização e funcionamento das escolas secundárias de Cabo Verde. Tese de mestrado em Psicologia e Ciência da Educação, especialização em Gestão da Formação e Administração Educacional, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra.

Correia, A. (2008). Análise sectorial da educação e desenvolvimento em Cabo-Verde. Que intervenção, Lisboa: Universidade Aberta.

Decreto-lei 18,19,20 /02 de 20 de Agosto

Eurydice (2007). Autonomia das Escolas na Europa: Políticas e Medidas, Bruxelas: Comissão Europeia.

Joubert, Rika (s/d). School governance in South Africa: Linking policy and praxi, Department of Education Management and Policy Studies, University of Pretoria.

Lei de Bases do Sistema Educativo 103/III/90 de 29 de Dezembro

Morais, M. H.F (2011). A escola secundária privada em Cabo verde: organização e funcionamento - estudo de caso. Mestrado em Ciências da Educação e Praxis Educativa, especialização na área de Direção Pedagógica e Administração Escolar, Universidade Piaget de Cabo verde.

Motimele, M. (2011). School Governing Bodies: Rights and Responsibilities, Educatio, Rigths e projets, Pretoria: South Africa.

Munanga, Kabengele (1997). “Cultura, Identidade e Estado Nacional no Contexto dos Países Africanos”, in A Dimensão Atlântica da África. II Reunião Internacional de História da Africa, São Paulo, CEA-USP/SDG-Marinha/CAPES.

Naido, J. P. (2005). Educational decentralization and school governance in South Africa: from policy to practice, Paris: International Institute for Education Planning, Unesco.

Relatório do Desenvolvimento Humano (2013). PNUD

Republic of South Africa, President´s Office (2006). South Africa School Act, Government Printer, Pretoria, Republic of South Africa.

Ross, C. (2009). Public School Governance, South Africa: Department of Basic Education.

Wolhuter at all (2003), Learning from south-south comparison: the education systems of South Africa and Madagascar. In South African Journal of Education, Vol 23, (1) (pp.29–35).

A qualidade de ensino no Plano Nacional de Educação (2014-2024): desafios à gestão educacional local no Brasil

Elisangela Alves da Silva Scaff
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
elisangelascaff@ufgd.edu.br

Marilia Fonseca
Universidade de Brasília (UnB)
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
mariliasfonseca@gmail.com

Resumo - O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) foi aprovado pela Lei brasileira nº 13.005, de 25 junho de 2014. Trata-se de um Documento que expressa as metas e estratégias para o planejamento da educação nacional para os próximos 10 anos. Sendo o PNE um Plano construído coletivamente, com a participação dos mais diversos segmentos da sociedade brasileira, ele incorpora os embates que se travam no contexto dessa sociedade, como a questão da qualidade e da gestão democrática da educação. Assim, ao mesmo tempo em que o PNE avança na defesa da gestão democrática da educação, garantindo-a como um dos princípios da educação nacional, não deixa de incorporar o conceito de qualidade pautado pelo PISA, um programa da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que estabelece uma avaliação comparada dos índices de aprendizado dos alunos concluintes do ensino fundamental, considerado hoje um dos principais componentes do conceito de qualidade educacional. Esse conceito de qualidade, expresso no Brasil por meio do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), é expresso na Meta 7 do Plano, que propõe "fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as [...] médias nacionais para o IDEB". As estratégias para efetivação da meta 7 sinalizam para o que tem sido entendido como um marco da Nova Gestão Pública na educação: a centralização do planejamento e da avaliação educacionais e a descentralização da ação direcionada para o cumprimento das metas estabelecidas nacionalmente. Tal meta aponta para as gestões municipais e escolares um desafio sem precedentes, pautado por parâmetros de centralização da avaliação, descentralização da ação, gestão por resultados, competição e responsabilização dos gestores locais pelos resultados educacionais do país.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; Gestão Educacional Brasileira; Qualidade da Educação no Brasil; Planejamento Educacional Brasileiro.

O Plano Nacional de Educação - PNE (2014 – 2024)

O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) foi aprovado pela Lei brasileira nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Trata-se de um Documento que expressa as metas e estratégias para o planejamento da educação nacional para os próximos 10 anos, as quais foram construídas num processo democrático e participativo que envolveu representantes de todos os 5.565 municípios brasileiros[1] por meio da Conferencia Nacional de Educação (CONAE).

O processo de construção do PNE 2014-2024 teve início em 2009, por meio da realização das Conferências Municipais/Intermunicipais de Educação, etapa preliminar para a realização da CONAE, na qual todos os municípios brasileiros participaram das discussões do Documento Referência[2]. Como resultado foram aprovadas emendas a serem apreciadas nas Conferências Estaduais de Educação, realizadas também em 2009 e no início de 2010, com a participação de representantes eleitos em todos os municípios. Considerando a totalidade de conferências municipais, intermunicipais e estaduais, o número de participantes oficialmente registrados chega a 450 mil pessoas (Brasil, 2010, p. 8).

Por fim, as emendas aprovadas nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal foram discutidas e aprovadas na Conferencia Nacional de Educação, realizada em Abril de 2010, em Brasília, DF, com a participação de 3.889 representantes dos mais diversos segmentos da sociedade brasileira, entre eles: gestores educacionais da educação básica, educação profissional e da educação superior pública e privada, trabalhadores em educação, pais, alunos da educação básica, educação profissional e da educação superior pública e privada, conselheiros estaduais de educação, empresários, parlamentares, gestores do MEC, representantes de movimentos sociais, entre outros segmentos. Tal participação resultou em 5.300 propostas de emendas ou novos parágrafos, que foram acrescidos ao documento (Brasil, 2010, p. 8), processo que afirma a CONAE como "espaço de discussão e deliberação coletiva" (Dourado, 2014, p. 29).

A sistematização do Documento Final (Brasil, 2010) foi realizada pela Comissão Organizadora Nacional e entregue ao Ministro da Educação, Fernando Haddad, na perspectiva de que as deliberações da conferencia passariam a compor o texto do Projeto de Lei de criação do novo Plano Nacional de Educação (Peroni & Flores, 2014, p. 182). Passados oito meses desde o encerramento da CONAE, o PL nº 8.035/2010 (Brasil, 2011) foi encaminhado pelo Ministro à Câmara Federal, cuja tramitação foi acompanhada de intensa mobilização social (Peroni & Flores, 2014, p. 182).

Um ano depois, o texto apresentado pelo relator à Câmara Federal "deixou muito a desejar" (Ibid, p. 183), por postular metas tímidas, estratégias "pouco propositivas" (Idem Ibidem) e principalmente por "desconsiderar parte substancial das recomendações presentes no Documento final da Conae" (Idem Ibidem), motivos que aguçaram a mobilização das entidades educacionais, suscitando a apresentação de 2.900 emendas parlamentares ao Relatório. Enfim, após 18 meses

[1] Número de municípios Brasileiros segundo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em maio de 2010.

[2] Documento elaborado pela comissão organizadora nacional, integrada por representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da Educação e de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente na área da Educação (Souza, 2012, p.15).

de tramitação na Câmara Federal e no Senado, o PL nº 8.035/2010 foi sancionado pela Presidente da República por meio da Lei Nº. 13.005 de 25 de junho de 2014.

Sendo o PNE um Plano construído coletivamente, com a participação dos mais diversos segmentos da sociedade brasileira, ele incorpora os embates que se travam no contexto dessa sociedade, revelando assim suas contradições. Para este texto, interessa destacar os avanços e dissensos atinentes à discussão da qualidade e da gestão democrática da educação, que figuram entre as diretrizes do PNE e que impactam consideravelmente na gestão educacional em nível local.

Gestão democrática e qualidade da educação no PNE

A gestão democrática da educação se constitui em princípio basilar da educação pública brasileira, garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206 e reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/1996), sendo considerada condição *sine qua non* para a melhoria da qualidade da educação. Tal defesa se justifica pelo entendimento de que

> ... a gestão democrática na educação é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira e não simplesmente uma mudança na forma de gestão, [...]. A construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos de escola, a eleição para diretores, o exercício da autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação exige um longo processo de construção no qual a gestão democrática é um fim, mas também um meio (Peroni & Flores, 2014, p. 182).

A garantia desse princípio na Constituição Federal, no entanto, foi resultado de um complexo processo de disputas entre interesses diversos e contrastantes no âmbito da sociedade brasileira, motivo pelo qual tal prerrogativa ficou circunscrita apenas às escolas públicas, ignorando as reivindicações dos movimentos dos educadores pela extensão desse preceito também à educação privada. Já na LDB 9394/1996, a gestão democrática do ensino público foi delegada aos sistemas estaduais, municipais e distrital, o que ocasionou a construção de políticas de gestão de sistemas e de unidades escolares extremamente diversas (Fernandes, Scaff & Oliveira, 2013, p. 331), fragilizando, em grande medida, a concepção defendida pelos educadores brasileiros, ao incorporar preceitos gerenciais à educação pública, como a descentralização atrelada à responsabilização.

Esse tipo de "arranjo" que vem se configurando na legislação educacional brasileira deixou os educadores ainda mais alertas em relação à garantia da gestão democrática da educação como princípio do novo PNE. Pode-se considerar que o movimento dos educadores foi vitorioso durante a CONAE 2010, ao assegurar no texto do documento final a seguinte redação:

> [...] democratizar a gestão da educação e das instituições educativas (públicas e privadas), garantindo a participação de estudantes, profissionais da educação, pais/mães e/ou responsáveis e comunidade local na definição e realização das políticas educacionais, de modo a estabelecer o pleno funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional, por meio da ampliação da participação da sociedade civil; instituir mecanismos democráticos – inclusive eleição direta de diretores/as e reitores/as, para todas as

> instituições educativas (públicas e privadas) e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica (Brasil, 2010, p. 44).

Ao ser incorporado à Lei que institui o PNE, tal preceito é contemplado no Art. 2º, Inciso VI, que sustenta a "Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública" (Brasil, 2014, p. 43). É evidente que a Lei não incorporou os debates consolidados durante a CONAE, uma vez que não contempla a gestão democrática como princípio para a educação em geral, pública e privada, e vai mais longe ao associar o preceito democrático de gestão a critérios meritocráticos, como expressa o texto da Meta 19:

> ... assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, *associada a critérios técnicos de mérito e desempenho* e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto" (Brasil, 2014, p. 83. Grifo nosso).

Dessa forma, a associação da gestão democrática aos princípios gerenciais se aprofunda ainda mais desde a LDB 9394/1996, vinculando à já estabelecida responsabilização dos entes federados locais uma exigência de desempenho marcada pela competitividade (Newman & Clarke, 2012, p. 358), ao qual é condicionado o repasse de recursos do governo federal aos municípios, como estabelece a estratégia 19.1 do referido plano:

> 19.1. priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (Brasil, 2014, p. 83).

Ao elencar tais critérios como condição para a transferência de recursos aos entes federativos locais, o governo federal, para além de lançar mão de uma medida indutiva, impõe a inclusão de critérios meritocráticos à escolha de dirigentes escolares, os quais, ainda que associados à participação da comunidade escolar, acabam por esvaziar o sentido de gestão democrática construído pelos educadores brasileiros na direção de fortalecimento de uma sociedade efetivamente participativa.

A estratégia 19.8. vem consumar a proposta, ao estabelecer que os entes federados devem "desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como *aplicar prova nacional específica*, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão" (Brasil, 2014, p. 84. Grifo nosso).

Esta, bem como outras estratégias do PNE (2014 – 2024) que serão abordadas mais a frente, revela a já histórica tensão entre centralização/descentralização, pela qual o governo federal assume as tarefas de coordenação e avaliação das políticas sociais, repassando sua execução para outros níveis governamentais (Adrião & Peroni, 2010, p. 264). Sob essa ótica, a descentralização não cria os mecanismos essenciais para a efetivação da participação como ato político, figurando sim como uma técnica de gestão que introduz a lógica de resultados, inspirada na gestão gerencial (Cabral Neto, 2011, p. 264/5).

O modelo gerencial de gestão, segundo o autor, defende a descentralização como condição para a garantia de eficácia das políticas públicas, por aproximar as decisões dos "consumidores" dos

serviços públicos, incentivando a participação como forma de controle mais eficiente dos gatos públicos. Essa concepção é explicitada na estratégia 19.5.

> 19.5. estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e *fiscalização na gestão escolar* e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (Brasil, 2014, p. 84. Grifo nosso).

Observa-se nessa estratégia, que uma conquista do movimento dos educadores, ao assegurar no plano a constituição, o fortalecimento e a autonomia dos conselhos escolares, é fragilizada pela vinculação da participação à fiscalização, pela comunidade, dos serviços públicos. Dessa forma, o conceito de participação é associado ao controle externo, contradizendo o conceito de participação como distribuição de poder (Motta, 1984, p. 206), pelo qual os diversos setores sociais atuam na formulação implementação e avaliação da política pública. Nesse mesmo sentido de esvaziamento do caráter politico da participação, a estratégia 19.6 assegura:

> 19.6. estimular a participação e a *consulta* de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a *participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares* (Idem Ibidem. Grifo nosso).

O conceito de participação, na estratégia supracitada, é associado à *consulta* aos segmentos escolares, assegurando, ainda, a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares, ou seja, mais uma vez atrelando a ideia de participação ao controle social sobre as atividades escolares, reforçando a lógica empresarial traduzida pela eficiência, eficácia e produtividade. Essa é uma das características mais prementes do gerencialismo, que traduz um *ethos* de negócios do setor privado para o Estado e o setor público, mesmo onde os serviços públicos não são totalmente privatizados, gerando assim uma "dispersão do poder do Estado" (Newman & Clarke, 2012, p. 363).

Uma forte sinalização nessa direção é apresentada na estratégia 19.7., ao "favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino". Ainda que a autonomia se configure como elemento fundamente da gestão democrática, também tem sido apropriada pelo discurso gerencial como forma de induzir os gestores escolares à busca de financiamento junto à comunidade, como sinaliza Martins (2014, p. 122) em relação ao sistema educacional português.

> ... as reformas de caráter gerencialista estão a modificar a posição de muitos diretores, transformando suas funções em funções semelhantes à dos diretores executivos, destacando-se a necessidade de fazer publicidade da escola, bem como a procura de financiamento para, por exemplo, melhorar suas instalações (Martins, 2014, p. 122)

A Meta 7 do PNE vem consumar o processo gerencial de gestão da educação brasileira, ao estabelecer como critério de qualidade a ser alcançado pelos entes federativos locais o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)[3]. Assim determina o texto da referida meta:

---

[3] O Ideb foi criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão do Ministério da Educação. Segundo o MEC, o IDEB "funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o Ideb é calculado a partir de dois

> Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

(Brasil, 2014, p. 61).

Tal meta traduz padrões de gerenciamento de mercado, pelos quais a qualidade da educação é traduzida em elementos quantitativos. Nesse contexto, a gestão educacional e escolar adquirem papel estratégico, pelo qual o gestor se constitui em elemento-chave.

> As grandes mudanças na política de educação dos anos oitenta outorgaram aos gestores novas competências que lhes permitem controlar os seus orçamentos organizacionais, funcionários (salários e recrutamento) e processos decisórios internos de forma inovadora e criativa, a fim de alcançar os objetivos e propósitos da reforma educacional (Ball & Youdell, 2008, p. 21. Tradução própria).

Esse processo, denominado "School-Based Management" (SBM) consiste na descentralização da autoridade ao nível da escola, transferindo a responsabilidade sobre os resultados escolares para diretores, professores, pais, às vezes aos alunos e outros membros da comunidade escolar (World Bank, 2007, p. 3). Traduz o entendimento, já cristalizado nas políticas educacionais brasileiras, de que a aprendizagem se configura como "produto do processo de ensino" (Ribeiro & Pinheiro, 2014, p. 210), ignorando assim todo o contexto histórico e social que compõe a construção dos resultados educacionais e sinalizando para uma perspectiva política de competição e responsabilização dos entes federativos locais, e dos sujeitos que neles atuam, pelo atendimento a um padrão de qualidade estabelecido internacionalmente pelo PISA (Programme for International Student Assessment).

Essa tendência se consolida com a estratégia 7.10.: "fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb", texto que reforça ainda mais a perspectiva de competição entre os entes federativos e unidades escolares, ao reafirmar a publicização de resultados de testes, apontada por Freitas (2012, p. 383) como um dos três elementos indispensáveis ao sistema de responsabilização, ao lado dos testes para os estudantes e das recompensas e sanções, sendo a própria exposição pública dos resultados escolares uma recompensa ou sanção.

A busca por melhores resultados nos testes educacionais têm impactado no currículo escolar, uma vez que a avaliação é considerada um poderoso mecanismo de centralização curricular (Pacheco, 1999, p. 2). As discussões acerca da centralização dos currículos escolares via indução pelos

---

componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente" [http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336].

processos avaliativos tem sido corrente na literatura educacional brasileira, e passa a ter nova configuração a partir do PNE (2014 – 2024), ao determinar:

> 7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a *base nacional comum* dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos(as) alunos(as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;
>
> 7.3) constituir, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um *conjunto nacional de indicadores* de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino (Brasil, 2014, p. 81).

Entendida como um marco da Nova Gestão Pública na educação, a centralização do currículo e da avaliação educacionais (Arelaro, 2000, p.106) são incorporados ao PNE, sendo no mesmo ano de sua aprovação objeto de debate entre o MEC e diversas entidades da área educacional, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e o Conselho Nacional de Educação (CNE). Em consulta aos sites desses conselhos, Macedo (2014) constata como parceiras dessas entidades as instituições protagonistas no debate nacional em defesa de uma base comum nacional para os currículos, quais sejam: Instituições financeiras e empresas — Itaú [Unibanco], Bradesco, Santander, Gerdau, Natura, Volkswagen, entre outras — além de Fundação Victor Civita, Fundação Roberto Marinho, Fundação Lemann, CENPEC, Todos pela Educação, Amigos da Escola. (Macedo, 2014, p. 1540).

O crescente interesse das organizações privadas em relação à educação é destacado por Akkari (2011), ao argumentar que as grandes privatizações de serviços de transporte, saúde, correios, telecomunicações, entre outros, iniciadas nos países desenvolvidos a partir da década de 1980, estimulou essa tendência no grande mercado da educação, uma vez que a ampliação da escola para todos acaba por movimentar milhões de dólares todos os anos. “Trata-se de um mercado garantido e inesgotável” (Akkari, 2011, p. 50).

O mercado do currículo no Brasil tem se consolidado por meio da “venda de melhorias” para as escolas e redes de ensino, sejam eles materiais apostilados ou serviços de consultoria. A “venda de melhorias” é apontada por Ball (2009) como uma das formas de privatização que tem recebido pouca atenção de pesquisadores que abordam a temática. Isso porque, tradicionalmente, não é novidade a contratação de serviços não diretamente ligados ao processo educativo para as escolas, como alimentação, transporte, entre outros.

No entanto, nos últimos anos, tem se ampliado significativamente a contratação de serviços diretamente ligados ao ensino e à gestão da escola. Adrião, Garcia, Borghi & Arelaro (2009, p. 805), em pesquisa realizada em 2007, relatam que 25% dos municípios paulistas declaravam utilizar algum sistema apostilado. Em conjunto com a aquisição de materiais didáticos, ou independentemente dela, os sistemas de ensino estão fazendo uso cada vez maior de consultores privados. “Esses consultores e empresas de serviços de educação estão interessados em exportar a sua ‘experiência’ e seus ‘produtos’ de educação em todo o mundo” (Ball & Youdell, 2008, p. 27. Tradução Própria).

A responsabilização, aliada a uma restrita autonomia financeira, tem levado grande parte das escolas a recorrer a assessorias com vistas ao cumprimento das novas exigências postas. Essas parcerias são realizadas tanto com empresas privadas, como os sistemas de venda de apostilas (Adrião & Peroni, 2013).

Tal movimento agora avança em direção ao estabelecimento de um currículo pautado pelos interesses do setor privado, por meio da atuação dos "reformadores empresariais da educação" (Freitas, 2012, p. 388), os quais têm contribuído na produção de sentidos para qualidade da educação, vinculando-os à centralização curricular (Macedo, 2014, p. 1541) no contexto de uma realidade social e educacional múltipla e diversa como a brasileira, em que "o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos" ainda é um desafio em grande parte das escolas de educação básica, sendo contemplado na estratégia 7.18.

Tal base nacional comum do currículo atingirá também "jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua" (7.24), bem como as populações do campo, populações tradicionais, populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas (7.26), cuja estratégia 7.27 propugna:

> 7.27. desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para os(as) alunos(as) com deficiência (Brasil, 2014, p. 66).

Esses são apenas alguns desafios contemplados pelo Plano Nacional de Educação em relação ao quinto maior país do mundo, o maior da América Latina, com mais de duzentos milhões de habitantes distribuídos em uma extensão territorial de 8.514.876 Km², que comporta populações indígenas, quilombolas, do campo, da floresta e das águas, entre outras (Brasil, 2010), com um Coeficiente de Gini, de 0,50 em 2013 (Ibge, 2013, p. 34), configurando assim como um dos 10 países com maiores índices de desigualdade social no mundo.

Considerações Finais

Na medida em que avançam as reformas educacionais no Brasil, vai se fortalecendo a dispersão do poder do Estado em relação à educação pública. Embora a participação dos movimentos sociais tenha sido marcante nos processos de elaboração das Leis e normas para o setor, os preceitos gerenciais têm se consolidado nos processos de negociação, avanços e recuos junto ao poder legislativo frente às pressões dos grupos empresariais e agências internacionais.

No que se refere à temática abordada neste texto, verifica-se que o PNE, embora não deixe de contemplar o princípio da gestão democrática da educação, defendido pelos educadores brasileiros, imprime a esse preceito uma face gerencial, na medida em que sua efetivação é vinculada a critérios de mérito e de desempenho, estabelecidos tanto para a escolha dos dirigentes quanto para o alcance das metas educacionais. Ao compor com a descentralização estabelecida pela LDB 9394/1996 via municipalização, esse processo sinaliza para uma

construção política de responsabilização dos entes federativos locais, e dos sujeitos que neles atuam, pelo atendimento a um padrão de qualidade estabelecido internacionalmente pelo PISA (Programme for International Student Assessment).

Essa combinação favorece o que Newman & Clarke (2012, p.363) denominam de "realinhamento das relações de poder", uma estratégia de reconstrução do Estado pela qual a organização é introduzida como "lócus primário de agenciamento e responsabilidade" (Idem Ibidem) e, dentro dela, "tanto profissionais como gestores ficaram sujeitos às exigências de missões organizacionais, estratégias comerciais e normas de desempenho" (Idem Ibidem), o que impacta significativamente a gestão educacional de municípios e escolas brasileiras.

Referências

Adrião, T. & Peroni, V. M. V. (2007). Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública, *Educação & Sociedade,* Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267.

Adrião, T.; Garcia, T.; Borghi, R.; Arelaro, L. (2009). Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 108.

Akkari, A. (2011). *Internacionalização das políticas educacionais*: transformações e desafios. Petrópolis, RJ: Vozes.

Arelaro, L. R. G. (2000). Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: Nora R. Krawczyk; Maria Malta Campos; Sergio Haddad (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI:* reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados.

Ball, S. J. (2009). Privatising Education, Privatising Education Policy, Privatising Educational Research: Network Governance and the "Competition State". *Journal of Education Policy*, v. 24 n. 1. http://eric.ed.gov/?id=EJ826693. Acesso em 12/04/2014.

Ball, S. J.; Youdell, D. (2008). Hidden Privatisation in Public Education. Institute of Education, University of London. *Education International*. Disponível em: http://pages.ei-ie.org/quadrennialreport/2007/upload/content_trsl_images/630/Hidden_privatisation-EN.pdf. Acesso em 07/05/2014.

Brasil (2010). *Documento Final da CONAE*. Brasília: MEC. Disponível em http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final.pdf. Acesso em 13 de julho de 2015.

Brasil (2011). *Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020):* PL nº 8.035/2010. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara (Série Ação Parlamentar, 436).

Brasil (2014). *Plano Nacional de Educação 2014-2024*: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.

Dourado, L. F. (2014). A Conferência Nacional de Educação e a construção de políticas de Estado. In: Magna França, Mariangela Momo (Orgs.). *Processo democrático participativo*: a construção do PNE. Campinas, SP: Mercado de Letras.

IBGE (2013). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD). Rio de Janeiro: Ibge.

Macedo, E. (2014). Base Nacional Curricular Comum: novas formas de sociabilidade produzindo sentidos para educação. *Revista e-Curriculum*, São Paulo, v. 12, n. 03.

Martins, F. (2014). Gerencialismo, controle e administração da escola pública portuguesa: apontamentos para uma reflexão crítica. *Revista Educação.* PUC-Campinas. Campinas, 19 (2):121-132.

Motta, F. C. P. (1984). Administração e participação: reflexões para a educação. *Revista da Faculdade de Educação*. São Paulo; USP, n. 10, v. 2.

Newman, J.; Clarke, J. (2012). Gerencialismo. *Educação & Realidade.* Porto Alegre, v. 37, n. 2.

Pacheco, J. A. (1999). Políticas curriculares: a decisão (re)centralizada. Braga, Universidade do Minho. Disponíve em: http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/10208/1/Politicas%2520curriculares%2520decis%25C3%25A3o%2520recentralizada.pdf. Acesso em 21 de julho de 2015.

Peroni, V. M. V. & Flores, M. L. R. (2014). Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. *Educação* (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 180-189.

Souza, M. V. de (2012). *A CONAE 2010 e os apontamentos para a política de valorização docente*. Dourados, MS: Universidade Federal da Grande Dourados (Dissertação de Mestrado).

World Bank. (2007). *Impact Evaluation for School-Based Management Reform*. Washington, D.C.: World Bank. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/383704-1146752240884/Doing_ie_series_10.pdf. Acesso em 18/08/2014.

A Governação da Educação: Redes e Lógicas de Ação

Emília Vilarinho

Instituto de Educação/ Universidade do Minho
Centro de Investigação em Educação
evilarinho@ie.uminho.pt

Esmeraldina Veloso

Instituto de Educação/ Universidade do Minho
Centro de Investigação em Educação
eveloso@ie.uminho.pt

Resumo- Nesta comunicação analisamos dados recolhidos no projeto, *Reformas do Estado, políticas públicas e educação ao longo da vida: novas geografias e desigualdades socioeducativas*[1], em curso no Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho. Este projeto mobiliza o conhecimento produzido no campo da análise sociológica das políticas educativas e da sociologia da educação para compreender as novas estratégias do pós-Estado providência de regulação e governação da educação, o papel da sociedade civil (Mercado e Comunidade) nestes processos e as implicações destas mudanças na criação e gestão das desigualdades sociais e educativas. Esboçamos uma caraterização das redes, constituídas ao nível local entre escolas públicas e instituições e entidades privadas, para assegurar a governação da educação e prover projetos de educação escolar e não-escolar, identificando os seus atores e cursos de ação envolvidos. Analisamos a génese das redes (Lima, 2007), as parcerias estabelecidas (Rodrigues & Stoer, 1998) e discute-se as lógicas de justificação e as racionalidades dos atores e entidades em interação. Problematizamos de que forma as redes constituídas estão, ou não, a reforçar o espaço público de educação.

Palavras-chave: Governação, Educação, Redes, Lógicas de Ação e Sociedade Civil.

Introdução

No contexto atual, as reformas gerencialistas da *Nova Gestão Pública*[2] têm influenciado o papel do Estado e reconfigurado os espaços público e privado da educação. O Estado tem mudado as suas estratégias de ação procurando passar a ideia que alterou a sua função de decisão e de controlo únicos para um Estado que se assume como Estado regulador, supervisor, mediador, avaliador. Estas novas estratégias acentuam a ideia da necessidade de um funcionamento em rede (ou em parcerias) de maior diversidade, flexibilidade, cooperação e coordenação, configurando o que se tem designado por modelo pós-burocrático de regulação (Barroso, 2005).

Vários são os autores que têm procurado esclarecer o conceito de rede e caraterizar os seus processos e arranjos institucionais. Na linha dos trabalhos de Powell (1990), Lima (2007, pp, 170) afirma que "as redes envolvem arranjos e práticas organizacionais que assentam em padrões de

[1] Este projeto é financiado por fundos nacionais da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Projeto PEst-OE/CED/UI1661/2014). Carla Soares, bolseira de investigação da FCT no CIEd, contribuiu para o tratamento de dados incluídos neste texto.

[2] Que têm valorizado, entre outras dimensões, a eficácia, a eficiência, o controlo hierárquico, a competição, a focalização nos objetivos e nos resultados e a responsabilização dos atores.

interação laterais ou horizontais, em fluxos interdependentes e recursos e em linhas recíprocas de comunicação". Nesta aceção, a governação em rede é entendida como "um tipo de coordenação interorganizacional que é assegurado através de sistemas sociais orgânicos ou informais, mais do que com base em estruturas burocráticas intra-organizacionais e em relações contratuais entre organizações distintas" (Lima, 2006 pp.10). Assim, seria assumida por um conjunto de organizações autónomas que, de forma consistente e estruturada, criam conjuntamente produtos e serviços, tendo como suporte acordos/contratos abertos e flexíveis que lhes permitam adaptar as suas atividades às necessidades e contingências contextuais emergentes e coordenar as relações entre si (cf. Jones et al., 1997, pp. 914, cit Lima, 2006, pp.10). Neste sentido, as trocas que estabelecem não estão suportadas em estruturas de autoridade hierárquicas, nem de contratos legais (como nos mercados), mas sim em mecanismos sociais de coordenação e de controlo onde emergem processos de confiança, de ajustamentos mútuo e de comunicação. Nesta perspetiva, a governação em rede parece inaugurar uma nova forma de assegurar o governo da educação, na medida em que envolve múltiplos atores e entidades. As redes são reguladas por "regras de jogo" negociadas entre os membros da rede que implicam frequentes ajustamentos mútuos. Os arranjos institucionais entre instituições e atores são considerados fundamentais para o seu funcionamento, constituindo-se como a essência das redes (Rhodes, 1996). Na perspetiva de Thompson (2003, pp. 40) os seus principais atributos (solidariedade, altruísmo, lealdade, reciprocidade, confiança) são diferenciadores de um funcionamento burocrático.

Nesta comunicação analisamos alguns dados recolhidos no âmbito do projeto *Reformas do Estado, políticas públicas e educação ao longo da vida: novas geografias e desigualdades socioeducativas,* em referência a algumas das dimensões do objeto de estudo.

Procuramos dar um contributo para (i) a apreensão de tendências e relações envolvidas com a coordenação e definição das atividades educacionais, tendo em vista a formação de uma nova matriz de regulação social (governação); (ii) as modalidades de ação coletiva interinstitucionais e as lógicas de ação que as sustentam/promovem.

Utilizamos como técnica de recolha de informação a entrevista semi-estruturada, pois permite aprofundar temas sobre os quais ainda há necessidade de obter maior conhecimento (Bogdan & Biklen, 1994). Foram realizadas entrevistas a responsáveis de um conjunto de instituições educativas não-escolares e escolares, públicas e privadas em dois concelhos situados no norte e no sul do país. Interessou-nos perceber que práticas se inscrevem hoje no universo da educação e da formação. Neste sentido, ensaiamos fazer uma aproximação através das práticas, captando relações entre contextos, atividades e atores referenciados ao campo da educação e da formação, para além daquelas que tipicamente caraterizam a instituição escolar.

Redes em Educação e Formação - arranjos e práticas interorganizacionais

As redes educativas podem ter um potencial importante para provisão da educação e para a promoção das dinâmicas emancipatórias locais, como se podem constituir como um mecanismo de reforço e controlo do Estado e de instrumentalização das instituições da sociedade civil ou à sua "representação light", como refere Afonso (2010).

A breve reflexão enunciada no ponto anterior mostra como não só é relevante continuar a discussão conceptual das redes, enquanto formas de coordenação e de governação, como também é importante interrogar, pela voz de diferentes atores, as práticas e as modalidades de ação coletiva que ocorrem nos territórios que elegemos para este estudo exploratório. Nesta fase do estudo, utilizamos o instrumento analítico proposto por Jorge A. Lima (2007) para compreendermos, em particular a génese das redes criadas para a provisão da educação escolar, da educação não escolar e da formação[3]. Relativamente à génese das redes, Lima (2007, pp.173) considera que as *redes fabricadas* "correspondem a uma solução organizacional planeada para funcionar enquanto mecanismo de coordenação, em resultado de uma acção directiva consciente (normalmente, por parte de uma única entidade central – geralmente o Estado) no sentido de se criar e sustentar uma rede". Esta definição de *redes fabricadas* aproxima-se da conceção de *partenariado* proposta por Fernanda Rodrigues e Stephen Stoer (1998). Para estes autores, o *partenariado* assenta numa estrutura organizacional excessivamente formal (por vezes artificial) frequentemente suscitada ou importada do governo central ou de programas económicos e sociais patrocinados pelo Fundo Social Europeu[4].

No que diz respeito às *redes auto-organizadas* Lima (2007) afirma que estas "englobam interações não diretivas emergentes, desencadeadas a partir da sociedade civil, que se configuram e evoluem, constantemente, sendo a ordem nelas encontrada algo que é criado *a posteriori*, em resultado das interações desenvolvidas pelos actores" (Lima, 2007, pp.173). Também nesta definição vemos proximidade com o que Rodrigues e Stoer (1998) concetualizam como *parcerias.* Isto porque, os referidos autores consideram que elas assentam numa orgânica que é basicamente informal e que tem por fim os mesmos objetivos e um interesse comum.

No que respeita à composição das redes, torna-se útil, uma vez que o vamos evocar posteriormente, perceber o sentido atribuído a *redes ego-centradas* **–** **"**conjunto de atores com os quais um determinado ator focal mantém interação, bem como a relações existentes entre eles" (Lima, 2007, pp. 174).

Tendo como referência o território, as instituições, as entidades e os atores do nosso estudo, colocamos as seguintes interrogações: que estruturas sustentam as conexões entre os domínios público e privado, escolar e não-escolar? Qual a sua natureza? Permitem o reforço do *espaço público de educação* (Nóvoa, 2002)?

---

[3] Lima (2007, pp. 172-175) apresenta uma tipologia para análise das redes organizada em 3 grandes categorias: *Génese – redes fabricadas e redes auto-organizadas; Composição* - redes ego-centradas, redes de atores individuais, redes de atores coletivos, redes mistas e meta-redes *e Estrutura.*- redes ego-centradas, redes de atores individuais, redes de atores coletivos redes mistas e meta-redes.

[4] Por exemplo, nos programas de «Luta contra a Pobreza». Estes autores consideram que a referência às Parcerias/Partenariado na educação portuguesa aparece no quadro da reforma educativa da década de 1980, nomeadamente no âmbito dos projetos de criação das escolas profissionais e do discurso e da regulamentação em torno do reforço da autonomia das escolas. na administração educacional, que aparece a referência às Parcerias/Partenariado na educação portuguesa. Rodrigues e Stoer (1998) chamam a atenção para o facto de estas duas designações (parcerias e partenariado) não poderem ser interpretadas como a adaptação ao português dos termos inglês "partner" e do francês "partenaire". Para eles, trata-se de realidades organizacionais distintas, pelo que propuseram a sua distinção concetual e metodológica.

Na análise das entrevistas e a partir destas interrogações, convocamos a problematização teórica já enunciada nos pontos anteriores, bem como a que inscreve no desenvolvimento e consolidação de um Estado e de uma sociedade em rede (Castells, 1996). Este último posicionamento, que configura uma estrutura reticular e uma geometria variável na atuação do Estado (Castells, 1999), tem proporcionado novas leituras no campo do conhecimento e da governação da educação. Na governação da educação, a provisão de serviços de educação e formação é implementada através da gestão pública de complexas redes interorganizacionais que cruzam fronteiras entre a intervenção do Estado e outras entidades dos setores social, cooperativo e privado.

Nas entrevistas realizadas, observa-se neste território um leque de práticas interorganizacionais entre as diversas instituições da comunidade que configuram experiências de trabalho em rede, mas com génese, finalidades e sentidos variados.

Os arranjos e soluções organizacionais a que se referem os nossos entrevistados são planeados para implementar programas públicos sociais e educativos decorrentes de políticas europeias, nacionais, municipais. Os Agrupamentos de Escolas estabelecem interações com outras entidades locais para desenvolverem o seu serviço educativo. Em si mesmo, estes agrupamentos já funcionam em rede. Estes constituem-se como redes fabricadas e fortemente centralizadas. O que os depoimentos dos atores entrevistados nos revelam é que as redes educativas são fabricadas para promover políticas educativas centralmente definidas. Promove-se interações com IPSS e outras entidades locais (empresas, por exemplo) para corresponder às necessidades específicas dos programas. Por exemplo, para promover cursos de educação e formação, cursos profissionais que integram momentos de aprendizagem em contextos de trabalho, que exigem recursos físicos e humanos diferenciados, ou mesmo para ocupação de espaços (por exemplo, no caso das AEC).

> " (…) a neste momento temos um grupo mas ainda do 2.º ano que veio da disciplina da saúde comunitária, vêm ver se conseguem avançar com o projeto; a esse nível, já falamos aqui daquilo que é o projeto e vai de encontro àquilo que são os nossos objetivos, mas estamos abertos a essa possibilidade." (Entrevista 5, responsável de IPSS, pp. 23).

> "Claro que quando se faz a candidatura aos cursos, se foram cursos financiados em que nos peçam quais são as empresas que depois estarão associadas e para esse efeito as empresas têm que passar uma declaração para este nível. (…).Nós aqui também temos com o centro de saúde no âmbito da educação para a saúde e da educação sexual, sim (…) ao nível do agrupamento de (…) há uma parceria que está mesmo contratualizada com verbas que foram atribuídas para alunos com necessidades educativas especiais. (…) do ponto de vista de multimédia é um cluster espetacular, nós temos aqui, fruto também da relação com a Universidade do Minho (UM). Nós não temos problema nenhum em colocar alunos em formação em contexto de trabalho," (Entrevista 7, Diretor de escola, pp. 4)

Estas redes fabricadas, pluri-institucionais e ego-centradas são promovidas por um ator central - o Estado nacional e local. Esta realidade coloca o problema da sobreposição de lógicas burocráticas e tecnocráticas às lógicas comunitárias de promoção de serviços de proximidade.

Os nossos entrevistados também nos dão conta da presença de práticas interorganizacionais que, apesar de inicialmente terem a mesma génese (fabricada) para usufruírem de fundos comunitários

e intervirem junto de públicos vulneráveis (p. ex., Programa Escolhas), apresentam algumas caraterísticas de redes auto-reguladas assentes em preocupações sociais de resposta às necessidades da comunidade.

> " (…) funcionou, na última fase, esse projeto do centro juvenil, mas entretanto depois já o anterior projeto do Escolhas, o projeto (…) funcionou aqui, pronto essa foi o tal que era em parceria ou também como entidade promotora a câmara, antes disso houve um outro projeto também do Escolhas…" (…) Essa é uma das heranças desse projeto, um projeto que tinha uma grande implantação nas escolas, depois também funcionava essa carrinha com era biblioteca não só com livros, mas com jogos, atividades que desenvolviam com base naquela carrinha que depois como ficou património (…)." (Entrevista 5, responsável de IPSS, pp. 5-6).

Estes depoimentos permitem interrogar se a experiência do trabalho em rede proporcionou relações pluri-institucionais de confiança, com padrões mais flexíveis e diferenciados. Mas também permitem colocar a hipótese de o Estado estar a introduzir mecanismos de regulação das redes que reforçam o seu poder. Observamos uma tendência para a formalização e burocratização daquelas relações:

> "Existem nos municípios (…) com uma dimensão mais interessante. (…) Quer a nossa potencial oferta CEF, quer a nossa potencial oferta profissional passou por estas linhas de rede local, foi considerada como mais adequada com os interesses e as características dos alunos quer até com o próprio mercado de emprego etc., e nessa reunião estão as direções das escolas, estão profissionais de psicologia, estão instituto profissional, está o centro de emprego, está a câmara etc. o que aconteceu nos últimos anos foi que (…) Passamos uma fase em que essa definição tinha que ser consensualizada localmente (…) e depois passamos de repente para uma 3.ª situação em que a definição é feita centralmente, já nem regionalmente, aquilo que é o herdeiro da antiga direção regional do norte, não sei se emite parecer, mas não tem qualquer possibilidade de intervenção ou decisão, esta decisão é tomada em Lisboa, isto mata completamente a diversidade" (Entrevista 7, dirigente de Escola Particular, pp. 4).

Neste excerto é bem percetível o movimento de recentralização do Estado, que, entre outros aspetos, produz efeitos nos princípios fundantes do trabalho em rede (por exemplo, a confiança, a colaboração).

Lógicas de ação: concetualização teórica

A nossa análise das lógicas de ação baseia-se no trabalho desenvolvido por Derouet (1992, 2000), que visa compreender os sentidos que orientam a ação dos diferentes atores, enquadrados num contexto organizacional. Portanto, trata-se de tentar compreender os significados que estão subjacentes às ações dos atores organizacionais, como Sarmento explica:

> "As lógicas de ação são os conteúdos de sentido, relativamente estáveis e consolidados, com que os atores sociais interpretam e monitorizam a ação nas organizações escolares, ordenando, ainda que de forma precária e provisória, a realidade organizacional aparentemente fragmentária e dispersa" (Sarmento, 2000, pp. 47).

Na análise de Derouet são propostas quatro lógicas de ação. A *lógica de ação cívica*, que se baseia no modelo de serviço público nacional, pressupondo uma finalidade ou interesse geral e que se

fundamenta na ideia de igualdade de oportunidades em educação, que, por sua vez, irá nortear as funções de seleção, a definição de conhecimentos a transmitir, a avaliação de conhecimentos, e a burocratização das organizações escolares. A *lógica de ação comunitária,* enquadrando os comportamentos marcados "pela proximidade, confiança e envolvimento da totalidade da pessoa. Construir relações calorosas, intensas e permanentemente reinvestidas e refeitas, marcadas por estas propriedades é o princípio que justifica a ação voltada para a comunidade" (Antunes & Sá, 2010, pp. 57). A *lógica de ação industrial*, imbuída dos princípios do mundo do trabalho e de empresa industrial, sendo norteador o princípio da eficácia. A *lógica de ação mercantil*, que se justifica num contexto marcado pela competitividade e pela concorrência.

> "O que está a acontecer é que as periferias estão a desertificar (...). Se nós olharmos para o concelho (...) nós temos uma concentração de escolas e alunos no centro urbano, não é? Depois à medida que vamos saindo do "casco" temos mais dificuldade em sustentar os alunos e então na periferia a coisa piora drasticamente e não tenho dúvidas que será uma das questões porque muitas escolas mais periféricas irão encerrar. (...) A única forma que nós poderíamos encontrar seria, exatamente, através dos resultados académicos (...) (Entrevista 2, Diretor de Agrupamento, p.10)".

Este corpo teórico permite-nos compreender o sentido das diferentes opções e ações dos diferentes atores que se encontram envolvidos nas dinâmicas socioeducativas e culturais das escolas públicas e instituições e entidades privadas às quais pertencem, possibilitando igualmente identificar as finalidades e os diferentes parceiros das redes que se vão construindo ao nível local. Para além disso, é possível aceder aos processos que originaram essas dinâmicas e compreender a relação com as políticas públicas de diferentes níveis, como as políticas supranacionais, nacionais, ou locais.

Iremos analisar em primeiro lugar algumas lógicas de ação que encontrámos nas entrevistas aos diretores de agrupamentos de escola, depois nas entrevistas aos responsáveis das IPSS e, por último, nas entrevistas a dois responsáveis pelo Programa Escolhas.

Lógicas de ação em contextos educativos escolares: algumas dimensões

As lógicas que mais se destacaram na análise das entrevistas aos diretores das escolas foram a *lógica de ação mercantil* e a *lógica de ação industrial*, sendo visíveis igualmente as articulações entre estas lógicas e os seus efeitos.

Estas lógicas encontram-se subjacentes a muitas e variadas ações que têm como objetivo ou justificação comum promover a escola, atrair alunos, obter resultados escolares elevados e que permitam manter a escola num lugar importante no *ranking*, ou seja, desenvolvendo uma ação de *marketing* e baseando-se em princípios justificativos da competitividade, da eficácia, do desempenho, entre outros. Estas lógicas estão cada vez mais presentes no quotidiano das escolas portuguesas devido às políticas educativas de cariz neoliberal e neoconsevador que, nas últimas três décadas, têm vindo a ser implantadas em diferentes países e com níveis de intensidade variados (Ball & Mainardes, 2011; Afonso, 1998). Assim, as escolas sentem uma grande pressão

para obterem determinados resultados escolares, como nos esclarece um diretor de agrupamento, estando presentes os *princípios justificadores*[5] ligados ao desempenho e à eficácia:

> "nós estamos a ser empurrados para a validação de resultados, resultados nacionais, aliás, quer os contratos de autonomia, quer, no nosso caso, o contrato no âmbito do TEIP, estão condicionados pelas metas que nos são estipuladas, que estão estabelecidas" (Entrevista 2, Diretor de Agrupamento, p. 8).

Para este diretor os resultados escolares são uma forma de atrair alunos para esta escola, pois a escola situa-se na periferia e há que oferecer alguma coisa para que os alunos a frequentem, ou seja, encontramo-nos perante as lógicas de ação mercantil e lógica industrial, estando presentes os princípios da eficácia e a ênfase no desempenho, manifestamente num quadro de concorrência e competitividade entre escolas:

No entanto, e apesar da *lógica de ação mercantil* e da *lógica de ação industrial* estarem presentes, este excerto também revela uma consequência da concorrência e da competitividade, que é a precaridade do posto de trabalho por parte dos professores e as suas reações para o manterem. Aliás, na política educativa atual, esta questão da perda do posto de trabalho por parte dos docentes é uma realidade, estando cada vez mais dependente dos resultados escolares.

A *lógica de ação cívica* também a encontramos em procedimentos de escolha das diferentes AEC, igualmente ao nível do 1.º ciclo, tendo em conta as necessidades dos alunos e o seu desenvolvimento, como podemos verificar na seguinte passagem:

> "Até a escolha das AEC, das atividades extracurriculares no nível do 1.º ciclo, o ministério vai dando orientações, não é? E nós aí vamos fazendo um misto, por um lado de inglês, enfim, mas por outro, áreas que nós sabemos que as crianças ou a maioria delas não vai ter acesso. É o caso da música e do desporto que é fundamental para o desenvolvimento das crianças e devia ser obrigatório" (Entrevista n.º 8, Coordenadora Escola Básica, pp. 2).

Em todas as entrevistas foi igualmente notória a justificação legal para certos procedimentos ou ações, evidenciando a centralização do sistema de ensino e a falta de autonomia das escolas e dos professores, ou seja, o contexto administrativo em que as escolas se enquadram e que condiciona as lógicas de ação dos docentes. Isto, aliás, parece vir na linha de pensamento de Bacharach e Mundell (1999), em que uma das *lógicas de ação* dos professores é a lógica da *responsabilização burocrática*.

Lógicas de ação em contextos educativos não-escolares: algumas dimensões

Nestas IPSS o seu campo de ação tem vindo a mudar ao longo dos tempos. Verificámos igualmente que as primeiras valências que promoveram deveram-se às necessidades das populações que não tinham onde deixar as crianças. Portanto, é um justificativo para determinado tipo de ação consentâneo com o relacionamento de proximidade e de envolvimento nos problemas concretos dessas pessoas, que se pode aproximar das *lógicas de ação comunitária*, manifestando também a

[5] De acordo com Derouet (2000) os princípios de justificação são bases de justificação e de legitimidade para determinados procedimentos e que podem originar outras lógicas de ação.

presença de um interesse geral e que se traduz na *lógica de ação cívica*, como podemos verificar na seguinte passagem de um responsável de uma IPSS:

> "Em 1983, (…) era só Associação de cultura, desporto, recreio, teatro, música, danças. Depois, no ano seguinte, em 1984, dentro da comunidade começaram a sentir dificuldades e pediram-nos o ATL (...) foram as famílias aqui da comunidade quem começou a sugerir (…) " nós vamos trabalhar, quem toma conta crianças?" E então criou-se o conceito de ATL. Primeiro que soubesse o que era isso … tivemos uma Educadora Social e primeiro que viessem os cursos aprovados … e começou em 1984. Depois, evidente, começaram a olhar para o lado "tenho os meus pais lá em casa e precisava que tomassem conta deles ou que lhes fossem levar comida" e começou tudo" (Entrevista1, Responsável de IPSS, pp. 17).

Ao longo dos tempos, como a última transcrição refere, as instituições foram abrindo novas valências e novos projetos, dando resposta a diferentes necessidades que se iam fazendo sentir junto da população, portanto, seguindo a lógica de ação comunitária e a lógica de ação cívica. Assim, projetos inovadores foram surgindo e muitos deles com financiamento da União Europeia. Em resumo, se, por um lado essas lógicas de ação comunitária e cívica podem continuar a marcar presença nos últimos projetos, já não serão as únicas a manifestar-se. Tendo em conta a mudança que se tem vindo a verificar ao nível do trabalho, cada vez mais caraterizado pela precaridade, não só dos jovens à procura do 1.º emprego, mas igualmente pelos trabalhadores com mais tempo de serviço, a justificativa para as candidaturas a novos projetos financiados a nível europeu é igualmente uma estratégia de manter os postos de trabalho, como podemos ver na seguinte transcrição:

> "(...) eu acho que o intuito inicial do arranque deste alargamento da Casa (...) foi, de fato, proporcionar uma intervenção mais alargada e conscientemente desejada. Digamos que, posteriormente, estou a pensar nomeadamente em relação ao próprio projeto de intervenção, os próprios projetos ligados ao *Escolhas*, a partir de certa altura foi mais, (…) eu penso que os projetos começaram mais a surgir por iniciativa dos técnicos que estavam nos projetos e que, não digo que fosse de uma ótica puramente egoísta de manter o seu posto de trabalho, mas pronto, também isso, e não vejo nada de mal nisso, é uma forma de empreendedorismo como outra qualquer, não é?" (Entrevista 5, Responsável de IPSS, pp. 5).

Em ambos os contextos, não escolar e escolar, verificámos, como vimos, situações de insegurança e precariedade do posto de trabalho originando cursos de ação em sobrevivência do posto de trabalho, por parte dos respetivos trabalhadores, visíveis nas razões apresentadas para a promoção de diferentes atividades e/ou projetos educativos.

Há igualmente nas ações desenvolvidas nestas organizações não escolares justificações legais para certos procedimentos ou ações, evidenciando a interferência do Estado no seu funcionamento.

Lógicas de ação no Programa Escolhas: algumas dimensões

Na análise às entrevistas dos dois responsáveis do Programa Escolhas, também verificámos que houve uma mudança no seu âmbito de ação, tendo em conta os diferentes problemas que iam emergindo na população mais jovem. No início do Programa Escolhas, em 2001, havia o objetivo de procurar dar resposta ao problema da criminalidade juvenil, depois passou a estar em causa o

problema do abandono escolar precoce e do insucesso escolar. Atualmente o problema que está mais premente é o do desemprego juvenil, como o responsável nacional deste Programa nos revela:

> "O PE nasceu com um foco grande na criminalidade juvenil e esse problema em dia estamos com uma evolução muito grande a esse nível. Depois assumimos também o abandono escolar precoce e esse desafio também grandemente está superado, ainda que com muito para fazer mas há avanços muito grandes nessa área. Hoje em dia aquilo que nós sentimos que é um grande desafio é o emprego dos jovens. Nós começamos a ter uma geração de jovens que está connosco, que já fez um percurso, que se qualificou, que tem hoje em dia uma formação, uma qualificação de nível superior mas que agora está a esbarrar com a não entrada no mercado de trabalho e isso naturalmente para nós é um novo desafio" (E ao responsável nacional pelo Programa Escolhas, p. 6).

Portanto, como se verifica neste discurso, tem havido ao longo do tempo uma mudança no âmbito de atuação do Programa Escolhas, tendo em conta os problemas que vão sendo vividos pela população jovem. A justificação desta ação está próxima da *lógica de ação cívica*, na qual se visa o interesse geral e o bem comum, que está igualmente presente na justificação de ações realizadas nos contextos educativos formal e não formal, como anteriormente abordámos.

No entanto, para além da presença da lógica de ação cívica, esta mudança de âmbito do Programa Escolhas também pode estar relacionada com outras justificativas. Assim, e considerando que o nosso referencial teórico não contempla outras análises, o trabalho de Canário *et al.* (2001) sobre as políticas do TEIP poderá ajudarmos a problematizar outras razões, concretamente, pensar que esta mudança de âmbito também poderá ter que ver com uma *lógica paliativa*, que visa contribuir para uma maior igualdade de oportunidades e, assim, atenuar possíveis ameaças à coesão social provocadas pelo desemprego juvenil. Claro que será uma questão para se aprofundar futuramente.

Considerações finais

Nesta primeira fase de leitura ainda preliminar e parcelar de dados é possível salientar a heterogeneidade e o amplo leque de atividades enquadradas por políticas públicas, de diversos setores, escalas e âmbito temporal e com finalidades distintas, desde a expansão da resposta pública a necessidades socioeducativas à intervenção face a populações em risco.

A exploração do sentido atribuído pelos entrevistados a cursos de ação desenvolvidos por diversos protagonistas individuais e institucionais permitiu apreender combinações entre lógicas de ação industrial e mercantil ou entre lógicas de ação comunitária e cívica. Curiosamente, para além da combinação de lógicas de ação distintas, os entrevistados referem cursos de ação suscitados pela insegurança e precariedade das relações laborais, por parte dos profissionais (professores ou outros técnicos) envolvidos no trabalho socioeducativo. Esta menção comum sugere afinidades entre instituições envolvidas com as políticas sociais e educativas que podem remeter exatamente, entre outras questões, para metamorfoses do papel do Estado e da governação no bem-estar social, que atravessa(ra)m e refazem (ou desfazem) fronteiras entre domínios público e privado.

De um ângulo complementar de análise, a discussão inicial de arranjos e práticas organizacionais pode apontar para um processo de dispersão do Estado que se traduz também pela ação

organizada de cidadãos e coletivos no quadro de processos de fabricação e tutela pelo centro de decisão Estado.

Os testemunhos sugerem ainda a hipótese de trabalho de que estas práticas são dinâmicas e, em certas condições, podem gerar relações e situações com significados ambíguos ou ambivalentes, em termos de capacitação e fortalecimento de recursos para influenciar os contextos e oportunidades de vida dos indivíduos e das comunidades. Esta questão, recolocada assim para aprofundamento em análise e investigação empírica posterior, sugere caminhos possíveis de estudo, na senda de outros estudiosos (e. g., Santos, 2005), no sentido de ampliar a compreensão de certas realidades portuguesas concretas, quanto ao sentido político da governação, como matriz sócio-política de regulação social, em termos, por exemplo, de processos de dispersão do Estado e/ou de alargamento do círculo da governação.

Referências Bibliográficas

Afonso, A. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional; para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho.

Afonso, A. (2010). Protagonismos Instáveis dos Princípios de Regulação e Interfaces Público/Privado em Educação. *Educação & Sociedade*, 31 (113),1137-1156.

Bacharach, S. & Mundell, B. (1999). Políticas organizacionais nas escolas: micro, macro e lógicas de acção. In: Manuel Sarmento (Org.) *Autonomia da Escola: políticas e práticas*. (pp. 126-167). Porto: Edições Asa,

Ball, S.& Mainardes, J. (Orgs.) (2011). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez.

Barroso, J. (2003). "Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada". In João Barroso (org.). *A Escola Pública. Regulação. Desregulação. Privatização* (pp. 19-48). Porto: ASA Edições.

Barroso, J. (2005). "O estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas". *Educação & Sociedade*, 26 (92),725-751.

Canário, R.; Alves, N. & Rolo, C. (2001). *Escola e exclusão social: para uma análise crítica da política teip*. Lisboa: Educa.

Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Cambridge: Blackwell Publishers

Castells, M. (1999).*Estado-rede: a possibilidade do Estado na sociedade informacional*. São Paulo: Paz e Terra

Derouet, J.-L. & Dutercq, Y. (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public.* Paris: ESF Êditeur Éditeur/INRP.

Derouet, J.-L. (Dir.) (2000). *L'école dans plusieurs mondes*. Bruxelles: Boeck & Larcier S.A.

Jones, C; Hesterly, W. & Borgatti, S. (1997). A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanism. *Academy of Management Review*, 22 (4), 911-945.

Lima, J. (2006). A Governação em Rede na Educação: Potencialidades e Riscos. Administração Educacional, *6*, 6-18.

Lima, J. Ávila. (2007) "Redes na Educação: questões políticas e conceptuais". *Revista Portuguesa de Educação,* 20 (2), 151-181.

Powell, W. (1990). Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, XVIV,652-667.

Rodrigues, Fernanda & Stoer, Stephen (1998). *Entre Parceria e Partenariado. Amigos, Amigos, Negócios à Parte*. Oeiras: Celta.

Sarmento, M. (2000). *Lógicas de Acção nas Escolas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Thompson, G. (2003). *Between Hierarchies & Markets: the Logic and Limits of Network Forms of Organization.* Oxford: oxford University Press.

A democracia participada das famílias no interior das escolas

Eva Gonçalves
ISCTE - CIES
evapdgoncalves@gmail.com

Resumo - A discussão sobre democracia participada e as reformas designadas de neo-liberais do séc. XX, iniciaram várias mudanças nos sistemas educativos (SE), que se tornaram mais profundas no final da década de 80. Os processos de redistribuição das responsabilidades educativas pelos atores locais, decorrentes de novos modos de regulação da educação, reconfiguraram a relação escola-família ao transformar papéis de professores e pais. Os estudos sobre a participação das famílias na gestão das escolas assumem particular importância. Alguns estudos revelam que a ação dos representantes de pais e encarregados de educação (RPEE) é limitada, devido à fraca adesão das famílias às associações de pais (AP), falta de investimento na construção de parcerias efetivas e falta de consenso sobre os papéis a desempenhar. O objetivo é explicar práticas que revelem como escolas e famílias assumem as novas responsabilidades: Qual a estratégia da escola? Onde difere/aproxima das orientações do SE? Qual a relação da escola com a AP? Como são aceites/interagem os RPEE com os elementos do conselho geral? Optou-se por um estudo de casos múltiplos selecionando seis escolas com contextos organizacionais e socioeconómicos diferenciados. Em cada uma aplicaram-se entrevistas semi dirigidas a diretores e presidentes de AP, recolheram-se documentos e realizaram-se observações não participantes nos conselhos gerais, produtos aos quais se aplicou a análise de conteúdo. Algumas categorias identificadas foram transformadas em variáveis utilizadas em análises de correspondências múltiplas. Os resultados apontam para AP e RPEE associados a perfis próximos de uma postura de *stakeholders* em escolas com alunos de classes mais favorecidas, enquanto nas escolas de classes sociais mais desfavorecidas, as suas famílias tendem a atuar de forma mais "domesticada".

Palavras-chave: participação, famílias, gestão escolar, novos papéis

Introdução

A discussão sobre democracia participada da década de 60 do século XX lançou as bases para as mudanças nos SE que tiveram início cerca de duas décadas mais tarde. Em Portugal, a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 marcou o início do processo de implementação de novos modos de regulação da educação (Barroso, 2005) que implicam a (re)distribuição das responsabilidades pelos atores locais. As relações possíveis entre escolas e famílias foram reconfiguradas na sequência da transformação dos papéis de professores e famílias: das escolas espera-se que prestem contas às comunidades locais (*Idem*) e que se abram a públicos externos que devem aceitar como parceiros (Sá, 2000); às famílias pede-se que assumam o papel de *stakeholder* (Sliwka e Instance, 2006) ou regulador (Barroso, 2005) e de parceiros dos professores (Sá, 2000).

Neste contexto assume importância analisar a questão da motivação e da capacitação dos atores escolares (DE) e familiares (seus representantes) para o desempenho desses novos papéis ao nível estratégico da escola, o principal objetivo deste trabalho. O trabalho que se apresenta neste texto faz parte de um estudo mais alargado que foi desenvolvido em três partes[1]. Na primeira procurou-se explicar qual a relação possível entre escolas e famílias no SE português, através de uma análise comparada entre SE Europeus e do estudo da evolução da mesma relação na legislação portuguesa desde 1835 até 2013. As duas outras partes foram dedicadas ao estudo das reinterpretações e apropriações das orientações nacionais pelos atores locais: na segunda parte ao nível estratégico da escola (a que aqui se apresenta) e na terceira ao nível micro, ou seja, das relações diárias entre diretores de turma e encarregados de educação.

Evolução da relação escola-família no SE português

Em vários estudos sobre a temática os termos envolvimento e participação têm sido utilizados para definir o mesmo tipo de atividades de forma indiscriminada. Olhando para o modo como as famílias agem em função da escola podemos distinguir entre uma atuação individual ou de envolvimento e uma de carácter coletivo ou de participação (Davies, 1989). O envolvimento parental é quando os encarregados de educação se focam nos seus próprios educandos e pode acontecer no espaço familiar ou no escolar (Silva, 2007). A participação parental é quando as famílias agem em função de todos os alunos e famílias, atuação que pode assumir um carácter informal ou formal. É neste último tipo que este texto se foca.

Desde o início da construção do SE português que a relação escola-família possível tem sofrido alterações de acordo com mudanças efetuadas na política educativa. Nem sempre essas alterações tiveram efeitos práticos devido ao facto de muitas terem sido impostas, dificultando as apropriações por parte dos atores locais (Van Zanten e Ball, 2000). Até 1976, a participação parental formal era inexistente, sendo as únicas funções dos pais enviar as crianças à escola e falar com os professores quando convocadas. Uma postura de "fechamento" ao exterior (Silva, 2003) aceite pelas famílias que confiavam nos professores, relação que se manteve durante o processo de transferência das aulas da casa dos mestres para um edifício próprio, a escola, apesar do investimento na democratização da educação com a reforma de Veiga Simão na década de 70 ou mesmo após o 25 de Abril (Candeias, 2001; Silva, 2003).

A partir de 1977 é possível identificar quatro fases na evolução da relação escola-família possível no SE português. A primeira denomina-se de legitimação das AP e teve início com a Lei nº 7/77 sobre a participação dessas estruturas associativas no sistema nacional de ensino. A fraca adesão das famílias (Delicado, 2002) traduziu-se em efeitos praticamente nulos ao nível da participação formal. As poucas AP pertenciam a escolas privadas e/ou de carácter religioso em zonas urbanas desconhecendo-se casos de associações legalmente constituídas no sistema de ensino público devido às fracas condições económicas da maioria das famílias (Fernandes, 2003; Silva, 2003). A segunda fase, de reforço do poder das AP, inicia em 1990 com a publicação do Decreto-Lei nº

[11] Este trabalho foi financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia, no âmbito da bolsa de doutoramento FCT - DFRH - SFRH/BD/80072/2011.

372/90 sobre o regime de constituição, direitos e deveres das AP. Este decreto alargou a possibilidade a todas as famílias de participarem no movimento associativo parental ao tornar gratuito o processo de constituição legal de uma AP (Fernandes, 2003) e criou instrumentos que possibilitaram o efetivo poder de intervenção dessas estruturas. O número de AP manteve-se baixo até ao final do século XX pelo que a relação escola-família pouco se modificou (Silva, 2003, 2007). Em 1998, tem início a terceira fase, da responsabilização das famílias, com a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, ou regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos escolares do pré-escolar até ao ensino secundário, a partir do qual se intensificou o processo de (re)distribuição das responsabilidades pelos atores locais. As famílias adquiriram poder de influenciar e intervir em todas as matérias escolares através dos seus representantes. Novamente, a adesão das famílias a estas práticas democráticas foi fraca (Afonso e Viseu, 2001) uma vez que as AP representavam apenas parte das famílias, por serem constituídas na sua maioria por pais de estratos sociais mais próximos dos professores (Silva, 2003). A última fase, da consolidação da participação formal teve início em 2008 com o Decreto-Lei nº 75/2008 no qual se reviu o regime que deu início à fase anterior. Todas as famílias adquiriram direito a estar representadas nos órgãos de gestão, podendo intervir em pleno direito nos assuntos escolares, independentemente de ser ou não membros das AP.

No ano de 2013, a participação parental formal incluía os direitos/deveres das famílias de: a) reunir regularmente com a direção escolar, b) participar e intervir em todos os assuntos, d) ser ouvidas nos processos de construção de medidas de política educativa (através das AP). Os pais podem também e) eleger os seus representantes para o CG, f) participar nas decisões escolares e na construção dos documentos orientadores, g) ter acesso direto aos documentos de prestação de contas (através dos RPEE nos CG) e h) participar na gestão da turma dos seus educandos (através dos RPEE nos CT).

Acerca da participação das famílias, as poucas investigações realizadas no contexto português dão conta de como a participação parental formal se manteve fraca ao longo das quatro fases (Lima, 1998; Silva, 2003). Em concordância com a fraca apetência da população portuguesa para o associativismo (Delicado, 2002; Carmo, 2008), os estudos sobre as AP revelam a dificuldade em recrutar elementos para cargos dirigentes e para associados (Sá, 2004) e a frustração dos seus dirigentes e dos DE decorrente da fraca adesão das famílias (Gonçalves e Batista, 2014).

Os resultados das investigações sobre a participação dos RPEE nos órgãos de gestão demonstram que é limitada (Sá, 2004), identificando-se condicionamentos por parte das escolas e das famílias. Uma primeira limitação é falta de consenso sobre os papéis a desempenhar (Sanches e Almeida, 2001; Diogo, 1998), mas existem outras. Do lado das escolas surge a falta de motivação e de formação necessárias à constituição de parcerias efetivas (Epstein, 2009; Sarmento, 2005) e identificam-se tentativas de limitar as ações dos RPEE por parte dos professores (Lima, 1998). Do lado das famílias verifica-se o desconforto perante o assumir tarefas que Haviam sido da exclusiva responsabilidade dos professores o que dá origem ou a atuações de concordância com as propostas do corpo docente sem as questionar (Lima, 1998; Sarmento, 2005) ou a atitudes antagónicas e de conflito (Sanches e Almeida, 2004). Também se registam

limitações relativas à falta de tempo das famílias devido às ocupações profissionais e a falta de formação daqueles que desempenham o papel de representante (Sarmento, 2005). A que se acrescenta a limitação do lado dos elementos familiares representados que revelam fraca presença nas assembleias gerais de pais onde é suposto selecionarem quem os representa (Afonso e Viseu, 2001).

Participação parental formal na escola: possível modelo e caminho de análise

Neste trabalho propõe-se que a análise da relação escola-família ao nível estratégico deve partir da premissa de que as atuações dos professores e famílias se desenrolam num contexto nacional específico que descreve as orientações que os atores devem seguir (Barroso, 2005), e num contexto escolar que define orientações construídas a partir das reinterpretações e apropriações dos documentos legais por parte dos elementos da direção (Van Zanten e Ball, 2000). Por sua vez, as orientações escolares são também construídas a partir dos contextos organizacionais (Torres, 2011) e socioeconómicos da escola (Diogo, 1998; Sebastião, 2007; Silva, 2003) e dos contextos relacionais entre escola e respetivos representantes de famílias (Perrenoud e Montadon, 1987).

A necessidade de analisar um número considerável de informações para o estudo de um fenómeno que é contemporâneo (Yin, 2009) em contextos escolares diferenciados para possíveis comparações, tornou pertinente construir um estudo de casos múltiplos (Bryman, 2004). O estudo inclui seis escolas com características distintas com o objetivo de garantir a análise em diferentes realidades escolares. Estas seis escolas não são representativas do SE português, pelo que este texto pretende contribuir para o estudo da temática através da construção de generalizações analíticas (Yin, 2009) com vista à reflexão e à construção de novos caminhos teóricos a seguir em investigações futuras.

As seis escolas selecionadas para este estudo pertencem ao sistema de ensino público. Nas tabelas 1 e 2 encontram-se alguns indicadores dos contextos organizacionais e socioeconómicos das seis escolas que explicam os seus contextos[2].

As escolas Omega e Beta pertencem a um município do interior, sendo a primeira constituída por dois edifícios principais que distam cerca de 30 km entre si: a sede está inserida numa comunidade de cariz industrial pouco qualificado e está perto do centro urbano (Omega1); o outro edifício localiza-se numa parte rural e maioritariamente agrícola (Omega2). As diferenças entre estes dois estabelecimentos de ensino são visíveis nas duas tabelas sendo os contextos mais desfavoráveis na Omega2, sobretudo o socioeconómico.

A escola Beta pertence ao centro urbano do mesmo município com área de influência sobre algumas aldeias circundantes. Nesta escola, os contextos organizacionais e socioeconómicos são mais favoráveis do que na Omega.

Tabela 1 – Indicadores do contexto organizacional por escola

[2] Só foram consideradas válidas as informações dos agrupamentos em que a variável era conhecida para mais de dois terços dos alunos.

Escolas	*Número Total Alunos*	*Docentes Quadro (%)*	*Alunos inscritos no Ensino Regular (%)*	*Conclusão do 9º ano (%)*
Omega1/Omega2	776 / 179 (955)	89,2 / 83,3 (86,2)	98 / 84,2 (91,1)	88,5 / 83 (85,8)
Beta	1007	91,3	98	96,2
Gama	519	72,5	95	88,2
Delta	998	81	100	98,1
Pi	1578	57	94	61,8
Sigma	2652	74,1	100	84,2

Fonte: Sistema de Informação do Ministério da Educação (MISI), 2014, base cedida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), com dados recolhidos no ano letivo de 2011-2012.

A escola Gama é a única oferta de um município de reduzidas dimensões (número total de alunos mais reduzido entre as seis escolas) que pertence à zona do médio-Tejo. O contexto organizacional é semelhante às escolas anteriores embora apresente corpo docente mais instável. Quanto ao contexto socioeconómico apenas difere no que respeita a ter menos alunos beneficiários da ASE A. As escolas Delta, Pi e Sigma pertencem ao mesmo município do litoral urbano. A Sigma é a que abrange um maior número de famílias (apresenta o maior número total de alunos das seis escolas). Entre estas três escolas, a Pi destaca-se por apresentar o contexto organizacional mais desfavorável, sobretudo devido à menor percentagem de docentes do quadro e à baixa percentagem da taxa de conclusão do 9º ano.

Tabela 2 – Indicadores do contexto socioeconómico por escola

Escolas	*Alunos com ASE A* (%)*	*Habilitações Mães* (anos)*	*Pais do Grupo Profissional 1[3]** (%)*	*Mães Nacionalidade Estrangeira*** (%)*
Omega1/Omega2	20 / 42 (31)	9,7 / 7,8 (8,6)	8,1 / 1,5 (4,8)	3,15
Beta	23	12,2	s.d.	3,1
Gama	16	10,2	6,1	s.d.
Delta	4	15,6	s.d.	10,6
Pi	33	9,5	8	16,5
Sigma	20	13,8	22,1	8,2

Legenda: ASE A – Alunos beneficiários da Ação Social Escolar de escalão A; s.d. – Sem dados. **Fontes**: *Sistema de Informação do Ministério da Educação (MISI), 2014, base cedida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), com dados recolhidos no ano letivo de 2011-2012; ** Sistema de Informação do Ministério da Educação (MISI), 2012, base cedida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), com dados recolhidos em 2011; *** Sistema de Informação do Ministério da Educação (MISI), 2014, base cedida pelo Projeto ESCXEL – Rede de Escolas de Excelência (CICS.NOVA - FCSH/UNL), com dados recolhidos em 2013.

A Delta é a única escola não agrupada que está inserida na parte nova do concelho onde se concentram parques industriais, de ensino superior e de centros de investigação que emprega trabalhadores altamente qualificados, o que se encontra bem visível nos seus indicadores relativos

[3] O Grupo Profissional 1 definido pela Classificação Nacional de Profissões 2010 corresponde a funções de elevada qualificação e associadas à detenção de vantagens ao nível dos recursos materiais (representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos).

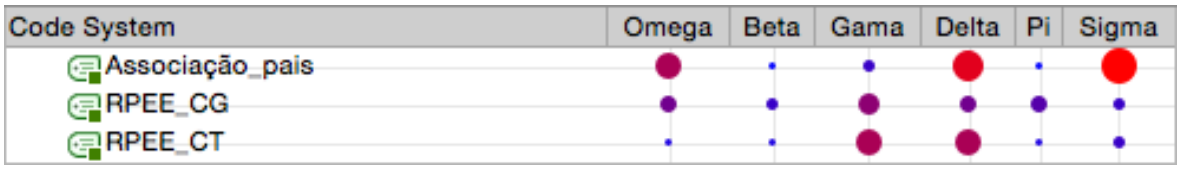
ao contexto socioeconómico. A escola Pi apresenta um contexto socioeconómico totalmente distinto pois a sua área de influência inclui um bairro de habitação social onde habitam famílias de classes sociais mais desfavorecidas. A escola Sigma surge numa posição intermédia entre as escolas deste município relativamente ao contexto socioeconómico.

As orientações escolares

As orientações das seis escolas para a participação parental formal foram identificadas a partir da análise de conteúdo[4] das entrevistas semi dirigidas aos diretores de escola (DE) e dos documentos orientadores. Os DE assumem particular importância ao reinterpretar as políticas educativas ao nível da escola por serem os responsáveis pela construção do projeto educativo e do regulamento interno (Decreto-Lei nº 75/2008, de 20 de Abril). Os documentos orientadores são o projeto educativo onde se define a orientação educativa da escola por três anos e o regulamento interno porque explicita as regras e normas que todos devem seguir no desempenho dos seus papéis (alíneas A e B do número 1, artigo 9º, Capítulo II, Seção II, do Decreto-Lei nº 75/2008).

A análise tentou perceber o que cada escola define como ações dos professores ao nível da participação parental formal, como essas orientações escolares se aproximam ou distanciam das nacionais e as semelhanças e diferenças entre escolas. Mais especificamente, procurou-se identificar as orientações escolares relativamente à AP e aos RPEE com assento no conselho geral (CG) e nos conselhos de turma (CT), através dos quais as famílias podem fazer uso da sua "voz" no interior das escolas (Eurydice, 2007).

Figura 1 – Foco das orientações escolares[5]



Fontes: Entrevistas aos DE, Projetos Educativos e Regulamentos Internos; figura extraída do Maxqda.

De uma forma geral, as seis escolas cumprem as orientações nacionais. Existem algumas variações em algumas escolas por reinterpretarem as mesmas linhas de forma diferenciada (figura 1). A escola Delta é a que mais orientações define focando a AP e os RPEE nos CT. Estes elementos e os do CG são também alvo preferencial das orientações da escola Gama. As escolas Omega e Sigma também focam as suas orientações no trabalho com as AP. Duas escolas, Beta e Pi, não definem mais nada além do que descrito nas orientações nacionais.

Tabela 3 – Orientações escolares para a participação parental formal

Escolas	*Associação de pais*	*RPEE no CG*	*RPEE no CT*

[4] Realizada com apoio do programa informático Maxqda, versão 11 para mac.
[5] Cada bola representa a percentagem de segmentos codificados em cada categoria/subcategoria (ou frequências) no total de segmentos de cada escola.

Omega	Parceira em todos os projetos	Apenas orientações nacionais	Não se realizam intercalares
Beta	Apenas orientações nacionais	Apenas orientações nacionais	Apenas orientações nacionais
Gama	Parceira em todos os projetos	Apenas orientações nacionais	Orientar os RPEE
Delta	Incentivo para angariar recursos, organizar atividades para pais, formar RPEE dos CT	Apenas orientações nacionais	Orientar os RPEE
Pi	Não tem associação de pais	Apenas orientações nacionais	Apenas orientações nacionais
Sigma	Delegar tarefas: organizar os CTL do 1º/2º ciclo e AEC, filtrar queixas dos pais, fornecer manual de instrução novos pais	Apenas orientações nacionais	Apenas orientações nacionais

Legenda: CTL – Centro de Tempos Livres; AEC Atividades Extra Curriculares. **Fontes:** Entrevistas aos Diretores de Escolas, Projetos Educativos e Regulamentos Internos.

Além das orientações nacionais apenas se registaram orientações específicas sobre o trabalho a desenvolver com e pelas AP em duas escolas. Na Delta, a AP é incentivada pela direção a angariar recursos necessários à escola, a organizar atividades para as famílias e a formar os RPEE eleitos para os CT. Já na escola Sigma, a escola delega tarefas às suas AP que são dirigidas sobretudo aos primeiros ciclos de escolaridade, servir de intermediários entre as famílias queixosas e a escola e acolher os novos pais.

Nas escolas Omega e Gama o discurso em relação à AP é de que deve ser considerada por todos um parceiro. No entanto, não se especifica quais as tarefas que deve realizar além da participação em eventos ou projetos esporádicos:

> "Eu penso que nós agora acabamos por ter algum diálogo através da AP. Não é? A AP é uma associação dinâmica, colabora connosco e que está a par de todos os projetos e que interfere nos projetos." (DE_Omega)
>
> "Quer a AP nos pede reuniões nós pedimos reuniões aos pais da AP para articularmos especificamente atividades e preocupações, mas também naturalmente outras situações que vão surgindo e que é necessário clarificar." (DE_Gama)

As escolas atuam de forma concordante com as orientações nacionais no que respeita aos RPEE eleitos para o CG, mas o mesmo já não se pode dizer relativamente aos eleitos para os CT. A escola Omega decidiu realizar apenas CT de avaliação, nos quais as famílias não podem estar presentes de acordo com a legislação vigente, pelo que esta escola retirou às famílias o direito de participar na "coordenação, supervisão e acompanhamento das atividades escolares" (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril) das turmas dos seus educandos. Esta decisão partiu de uma reinterpretação do DE sobre a legislação:

> "A legislação é clara quando diz que os pais não podem participar nas reuniões de turma de avaliação e não diz que os intercalares são obrigatórios." (DE_Omega)

As orientações escolares relativamente aos RPEE nos CT vão bastante além das nacionais nas escolas Gama e Delta porque tentam ajudá-los no seu papel de representante. Para isso, indicam

aos diretores de turma para fornecerem os contactos de todos os encarregados de educação aos representantes e pedem para que estes elementos sejam orientados para contactar com todas as famílias antes dos CT, para recolha de opiniões e questões, e depois da realização dessas reuniões para transmitir as informações necessárias. Na escola Gama esta responsabilidade cai sobre o DE e os diretores de turma, na escola Delta sobre a AP:

> "Nós para os RPEE, nós fazemos reuniões trimestrais, uma vez por trimestre com todos. Os assuntos tratados são, num primeiro momento o plano anual de atividades, em que apresentamos as atividades em geral e aquelas específicas dirigidas aos pais/ encarregados de educação. Fazemos no início do 2.º e 3.º período onde apresentamos os resultados, aquilo que obtivemos, como é que está nas diversas dimensões educativas da escola, apresentamos os resultados aos encarregados de educação, aos representantes e depois eles fazem a desmultiplicação da informação." (DE_Gama)
>
> "Também a AP está presente na 1ª reunião, de acolhimento aos pais dos alunos que ingressam pela 1ª vez, e organizou uma pequena apresentação em que dizia qual era a sua intenção sobre o seu plano de trabalho e a sua intenção em termos de representatividade dos pais representantes, o que é que deviam fazer e as reuniões que queriam acertar para isso e como é que deveria ser o papel do pai representante." (DE_Delta)

Os contextos relacionais

Os contextos relacionais entre escolas e famílias ao nível estratégico foram traçados a partir de duas análises distintas. A primeira tem a ver com as atuações das AP nas respetivas escolas e a segunda com a forma como os RPEE agem quando participam no CG, o órgão de gestão escolar com as funções de aprovar as regras fundamentais de funcionamento (regulamento interno), as decisões estratégicas e de planeamento (projeto educativo) e de acompanhar a sua concretização (Decreto-Lei nº 75/2008, de 20 de Abril).

A posição dos presidentes das AP também os transforma em atores bem informados acerca das dinâmicas locais entre escola e famílias. Estas estruturas podem ajudar a compreender um primeiro nível dos processos de regulação local (Barroso, 2005), nomeadamente quanto à intervenção que fazem nas escolas e à relação estabelecida com os professores, pelo que os seus testemunhos vieram enriquecer a análise. Essas duas análises foram realizadas em conjunto com outra investigadora que estudou os processos de redistribuição de responsabilidades no contexto dos novos modos de regulação da educação (Gonçalves e Batista, 2014)[6].

A análise de conteúdo às entrevistas semi-dirigidas aos presidentes das AP[7] e às notas das observações não participantes realizadas nos CG[8] de cada escola, ajudaram a responder às questões: Qual a relação da escola com a AP de acordo com os seus presidentes? Quais as principais atividades da AP? Como são aceites os RPEE pelos outros elementos presentes no CG? Como é que os representantes das famílias interagem com os outros membros daquele

---

[6] Trabalho foi apresentado no IV Colóquio Luso-Brasileiro "Entre crise e euforia: práticas e políticas educativas no Brasil e em Portugal", realizado no Porto, Portugal, entre os dias 19 e 21 de Junho de 2014.

[7] A escola Pin não tem associação de pais ativa, apesar de legalmente constituída, devido à não adesão das famílias.

[8] Não foi realizada observação no CG da escola Beta porque o presidente desse órgão receou a presença de um elemento externo na reunião.

órgão? Qual a participação e contribuição dos RPEE nos conselhos gerais?

1. As atuações das associações de pais

No trabalho já mencionado (Gonçalves e Batista, 2014) foram identificados quatro perfis de atuações das AP[9]: 1- *Stakeholders*; 2- Dinamizadores de atividades extra; 3- Parceiros; 4- Ajudantes de escola.

De acordo com as perceções dos seus presidentes, as AP das escolas Omega, Beta, Gama e Sigma assumem um modo de atuação mais próximo do perfil "dinamizador de atividades extra". Entre as suas principais atuações encontram-se a organização de atividades extracurriculares para os alunos (Sigma), o suporte necessário à escola e professores (Beta), o suporte à escola mas também às famílias (Gama) e a realização de atividades para convívio entre famílias e para estreitar laços entre a escola e a comunidade (Omega).

Estas AP estão longe de desempenhar o papel de *stakeholder* (Sliwka e Instance, 2006) ou reguladores (Barroso, 2005), estando mais próximas do papel de parceiros (Sá, 2000) embora afastados da maior parte dos assuntos escolares. A AP da escola Delta é a que se aproxima mais de uma atuação de *stakeholder* ou regulador ao procurar garantir que os encarregados de educação desempenhem da melhor maneira que consideram ser possível o papel de representantes nos CG e nos CT (definem um conjunto de competências que esses pais devem possuir) e o papel de representados (procuram garantir que todas as famílias participem no processo de seleção dos seus representantes).

> **"**O presidente desta AP esforçou-se por ir a quase todas, não se consegue ir a todas, mas fui 10 minutos a cada uma das salas [para entrega de documentos]. Havia um documento para recolha de contactos que me permite ter 450 emails. Um documento que é a convocatória da assembleia geral e a agenda da assembleia geral, porque as pessoas têm que saber o que é que lá vão fazer, a que horas é que começa e que a que horas é que acaba. E existe um terceiro documento que nós colocamos que é os direitos e os deveres dos pais representantes de turma. Isto é uma batalha minha, ninguém informa o que é os direitos e os deveres dos pais representantes de turma. E, por isso, as pessoas são engajadas à força. E quando uma pessoa é engajada à força, raramente desempenha bem a sua função. E, por isso, eu visitei todas as turmas, fui lá recolher e falava sobre isto e falava da importância dos pais representantes de turma, direitos e deveres, e como é que a eleição devia ser feita" (DE_Delta).

2. As atuações dos RPEE no CG

No que respeita às atuações dos RPEE observadas nos CG, foram definidos três perfis[10] (Gonçalves e Batista, 2014): 1- Representantes com limitação; 2- Não participação; 3- Pares.

Relativamente aos modos de atuação dos RPEE nos CG da escola, também é na escola Delta que são mais próximos de reguladores (Barroso, 2005) ou *stakeholders* (Sliwka e Instance, 2006)

---

[9] Construídos através de uma análise de correspondências múltiplas aplicada às categorias retiradas da análise de conteúdo das entrevistas aos presidentes das associações de pais que foram transformadas em variáveis constituídas por duas modalidades, presença ou ausência de atributo (Carvalho, 2008).

[10] Construídos através de uma análise de correspondências múltiplas aplicada às categorias retiradas da análise de conteúdo das notas de observações realizadas nos CG que foram transformadas em variáveis constituídas por duas modalidades, presença ou ausência de atributo (Carvalho, 2008).

por lançarem críticas ao desempenho da escola e dos professores com o objetivo de os melhorar e por demonstrarem a preocupação de transmitir informações às famílias.

> "Refere que DT devia estar mais presente e validado no PE da escola, pois é um elemento crucial por fazer a ligação com os outros professores da turma e com os EE dos alunos" (CG_Delta).
>
> "Após informações dadas pela funcionária da escola, que representa o pessoal não docente, pergunta se lhe poderão ser fornecidos os novos menus e os listagens com os novos tipo de alimentos disponíveis aos alunos para que a AP possa fazer a devida divulgação junto das famílias dos alunos" (CG_Delta).

As atuações dos representantes das famílias nos CG da escola Pi e da escola Sigma são mais próximas de parceiros ao procurar fornecer soluções para problemas variados (Sá, 2000).

> "REE2 chama a atenção para o facto de os EE do 5º ano falarem de forma negativa das TP, pois pensam que são turmas de nível e que existem turmas de bons e turmas de maus alunos. E que será necessário diluir essas considerações as quais designa de negativas. Essa sua sugestão foi aceite pela presidente a qual diz que irá encaminhar um email aos DT do 5º ano para que falem com os EE tentando mais uma vez explicar a situação" (CG_Pi)
>
> "REE3 consegue técnicos para formatar os computadores da escolar. Para reaproveitar recursos, os computadores da escola estão a ser formatados para utilização desses equipamentos em sala de aula, através de um grupo de pais organizado através da AP que está a dar apoio à escola nesse processo" (CG_Sigma).

Nas escolas onde a maioria dos alunos tem origem em classes sociais mais desfavoráveis, Omega e Gama, os RPEE revelaram atuações de aceitação das propostas dos professores sem as questionar.

> "RPEE coíbem-se de intervir em temas como organização escolar, distribuição do serviço letivo ouvindo atentamente a DE, mas não emitindo qualquer opinião" (CG_Omega).
>
> "Também não tecem quaisquer comentários sobre os resultados externos e internos dos alunos relatados pela DE no final do relatório do plano anual de atividades" (CG_Gama).

Reflexões finais

As orientações nacionais são obrigatórias para as escolas pelo que não se estranha a tendência para as reproduzir. Porém, é possível identificar algumas reinterpretações de algumas direções escolares no que respeita à presença das famílias, ou dos seus representantes, nos CT intercalares onde a legislação não é tão descritiva – enquanto umas optam por não realizar esses encontros, outras lançaram programas de "formação" aos RPEE para o que consideram ser um adequado desempenho das suas funções nesse órgão. Também se observam algumas tentativas de "domesticação" (Sá, 2000) das famílias nas escolas ou nas turmas onde as famílias são mais interventivas e reguladoras, de que são exemplos a decisão de não realizar CT intercalares assim negando às famílias um dos seus direitos (Omega) e alguns cortes de palavras ou de interrupções realizadas durante os CG quando são lançadas críticas às escolas ou aos professores (Delta).

As duas escolas com mais orientações escolares definidas para a participação parental formal,

Gama e Delta, têm em comum DE que reinterpretaram o seu papel de forma semelhante e que tentam que todos os professores e famílias atuem de acordo com as suas ideias, embora pertençam a escolas distintas quanto aos seus contextos organizacionais e socioeconómicos. Isto parece corroborar outros estudos que chamam a atenção para a importância que as lideranças assumem quanto à mobilização dos atores escolares e familiares (Sebastião et al., 2013). A motivação e capacitação das escolas para a participação parental formal é influenciada pelas reinterpretações que os membros das direções escolares fazem dos seus papéis e responsabilidades no âmbito da relação escola-família.

Olhando para a atuação das famílias, observa-se que os seus representantes parecem estar motivados e capacitados para exercer os papéis de parceiros e de reguladores nas escolas inseridas em comunidades mais favorecidas socioeconomicamente e localizadas em meios fortemente urbanizados como é o caso da escola Delta. Os membros destas AP têm em consideração que os representantes das famílias, em todos os órgãos escolares, devem ter um conjunto de competências necessárias ao desempenho adequado das suas funções, e que os representados devem fazer parte do processo de seleção e comunicar regularmente com os elementos selecionados para os representar. A relação da AP com a escola é mais próxima da função de regulação, verificando-se o mesmo tipo de atuação por parte dos RPEE com assento no CG, devido a colaboraram com a escola na resolução de problemas, lançarem críticas e sugestões sobre todos os assuntos escolares, a assumirem responsabilidade pela comunicação e trabalho junto das outras famílias e porque tentam garantir o bom desempenho de todos os representantes e seus representados.

Nas escolas inseridas em comunidades de estratos sociais médios e em contextos urbanizados, como o são as escolas Beta e Sigma, a relação da AP com a escola tende a ser de parceria e os representantes das famílias agem como pares dos outros elementos presentes nos CG (Pi e Sigma) – colaboram na resolução de problemas e nas decisões tomadas.

Finalmente, nas escolas localizadas em zonais menos urbanizadas ou rurais do interior do país, Omega e Gama), verifica-se que as AP posicionam-se como dinamizadoras de atividades extra funcionando, sobretudo, como suporte às escolas e/ou às famílias. Os RPEE nos CG participam nesses encontros apenas quando lhes são dirigidas perguntas concretas, demonstrando atitudes de aceitação das propostas dos outros elementos sem as questionar. Nestas últimas escolas, as famílias revelam-se menos capacitadas para assumir o papel de parceiras e, sobretudo, de reguladoras.

Referências

Afonso, N. & Viseu, S. (2001). “Participação e funcionamento das escolas: o ponto de vista dos presidentes das assembleias”. In João Barroso (org.). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa. Relatório Sectorial 5* (pp. 75-99). Lisboa: Centro de Estudos da Escola, FPCE/UL.

Barroso, J., (2005). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educ. Soc., Campinas*, 26(92), p. 725-751, Especial – Out.

Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford, Oxford University Press.

Candeias, A. (2001). "Processos de construção da alfabetização e da escolaridade: O caso português". In Stephen Stoer et al. (Orgs.), *A Transnacionalização da Educação: Da Crise da Educação à Educação da Crise* (pp. 23-89). Porto: Edições Afrontamento.

Carmo, R M (2008). A dificuldade em gerar capital social - a falta de confiança numa aldeia portuguesa. *Ruris*, 2(2), 159-180.

Davies, D. et al (1989). *As Escolas e as Famílias em Portugal - Realidade e Perspectivas*. Lisboa: Livros Horizonte.

Delicado, A. (2002), "Caracterização do Voluntariado Social em Portugal". In Atas do Seminário: Olhares sobre o voluntariado: análises e perspectivas para uma cidadania active (pp. 127-140), Lisboa.

Diogo, A. (2008). *Investimento das famílias na escola – dinâmicas familiares e contexto escolar local*. Porto, Celta Editora.

Epstein, J. (2009). "School, Family and Community Partnerships: caring for the children we share". In Joyce Epstein (org), *School, Family and Community Partnerships – your Handbook for Action* (pp. 9-30). California, Corwin Press.

Eurydice (2207). *Autonomia das Escolas na Europa. Políticas e Medidas*, Bruxelas, Comissão Europeia.

Gonçalves, E. & Batista, S. (2014). Tipos de participação parental nas escolas. Um olhar sobre as Associações e Representantes de Pais. In Benedita Portugal e Melo et al. (Orgs), *Entre a Crise e a Euforia: práticas e políticas educativas no Brasil e em Portugal* (pp.599-623). Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto. ISBN: 978-989-8648-40-2.

Lima, L. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974 - 1988)*, Braga, Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.

Perrenoud, P. & Montadon, C. (1987). *Entre Parents et enseignants: un Dialogue Impossible*. Berna: Peter Lang.

Sá, V. (2000). "Políticas educativas e participação dos pais na escola: novos direitos ou velhos deveres?". In *Atas do IV Congresso Português de Sociologia Passados Recentes, Futuros Próximos*, Coimbra.

Sá, V. (2004). *A participação dos pais na escola pública portuguesa. Uma abordagem sociológica e organizacional*, Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

Sanches, M. F. C. e Almeida, I. S., "Autonomia da escola e participação dos encarregados de educação: das políticas às práticas". In Jorge Costa et al. (orgs), *Políticas e Gestão Local da Educação*, Actas do II Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar, Aveiro: Universidade de Aveiro, ISSN: 972-789-145-4.

Sarmento, T. (2005). "(Re)Pensar a interacção escola-família", em *Revista Portuguesa da Educação*, 18(001), p. 53-75.

Sebastião, J. (2007). "Famílias, estratégias educativas e percursos escolares" in Sociologia (Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto), nº 17/18, pp. 281-306.

Sebastião, J. et al. (2013). "Educational policies, territories and actors strategies". In *Italian Journal*

of Sociology of Education 5(2), p. 110-132.

Silva, P. (2003). *Escola-Família, uma Relação Armadilhada. Interculturalidade e Relações de Poder*. Porto, Edições Afrontamento, ISBN: 972-36-0662-3.

Silva, P. (2007). "Associações de pais, interculturalidade e clivagem sociológica: algumas questões", in *Revista Electrônica de Educação* (pp. 3-30). V. 1, nº 1, São Carlos: UFSCar.

Sliwka, A. & Instance, D. (2006) "Parental and Stakeholder 'voice' in schools and systems", in *European Journal of Education*, 41(1), pp. 29-43.

Torres, L. (2011). "A Construção da Autonomia num Contexto de Dependências. Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escolar pública". In *Educação, Sociedade e Culturas*, 32, p. 91-109.

Yin, R. (2009), *Case Study Research. Design and Methods*, California: Sage Publications, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5.

Van Zanten, Agnès e Ball, Stephen (2000). "Comparer pour comprendre: globalisation, réinterprétations nationales et recontextualisations locales des politiques éducatives néolibérales ». In *Revue de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, ULB*, 1(4), pp.112-131.

Lei nº 7/77, de 1 de Fevereiro.

Decreto-Lei nº 372/90, de 27 de Novembro.

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

Decreto-Lei nº 75/2008, de 20 de Abril.

Centralidades e periferias na intervenção educacional: a inserção escolar como problema de inclusão social e a escola como instituição parceira

Fátima Antunes
Universidade do Minho - CIEd
fantunes@ie.uminho.pt

Rosanna Barros
Universidade do Algarve - CIEO e CIEd
rmbarros@ualg.pt

Resumo: Aprofunda-se a discussão iniciada em Antunes e Barros (2014) sobre os sentidos da micro-intervenção educacional levada a cabo em projetos de âmbito comunitário, questionando a hipotética ambivalência entre o seu potencial para apaziguar e tornar aceitáveis os problemas a que se dirige e a tentativa de abrir espaços intersticiais de mudança em relações sociais, de participação e de decisão coletivas. Em ambos os textos trabalhamos com dados parcelares de um estudo[1] em curso intitulado: *Reformas do Estado, políticas públicas e educação ao longo da vida: novas geografias e desigualdades socioeducativas*.

Interessou-nos agora analisar interfaces dos arranjos institucionais de coordenação, no campo das políticas públicas de educação, que o Programa Escolhas traduz, estudando, teórica e empiricamente, implicações entre as novas lógicas de gestão pública e a gestão de desigualdades sociais e escolares. Assim, mapeamos relações constituídas a nível local entre os domínios público e privado e os espaços formal e não-formal da educação, para compreender as modalidades de governação ensaiadas em termos do seu significado político e das consequências sociais que produzem, em torno de vetores como: a presença/ausência do Estado e dos excluídos, os problemas silenciados ou tematizados, as respostas construídas ou ausentes.

Analisamos que intervenções se desenvolvem, porquê, com quem e com que resultados, problematizando orientações e práticas face a tendências integrantes da governação neoliberal (individualização, pedagogização, localização dos problemas escolares). Questiona-se a fabricação dos contornos do espaço educacional (Seddon, 2014) através destas intervenções dinamizadas por entidades sedeadas na comunidade em que a escola assume o papel de instituição parceira; procura-se também compreender perspetivas e cursos de ação dos atores.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Governação educacional; Educação ao Longo da Vida; Desigualdades Socioeducativas.

[1] Projeto financiado por fundos nacionais da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Projeto PEst-OE/CED/UI1661/2014).

1. Introdução

No âmbito da investigação educacional quando se opta por concentrar a análise, e reflexão, nos sentidos da micro-intervenção educacional operada através de projetos que envolvem financiamento europeu, como é o caso do Programa Escolhas (PE) que, excetuando a sua primeira geração (2001-2003), tem vindo a ser apoiado, desde 2004, pelo Fundo Social Europeu através do Programa Operacional Potencial Humano (POPH), e tal como nos referiu o coordenador nacional do PE "hoje em dia temos dois terços de fundos comunitários e temos um terço de orçamento de Estado" (E13), estamos, incontornavelmente, a colocar o *locus* de discussão do estudo na nova lógica de governação global, e nos múltiplos sentidos do seu alcance para o campo das políticas públicas de educação[2].

Assim sendo, entre outros aspetos há, pois, que ter presente as tensões resultantes das transformações político-económicas em curso, e o *continuum* com que se desenha a governação global da questão social, em que para além da matriz de governação neoliberal (hegemónica), caraterizada por Hursh e Henderson como sendo "promovida por aqueles que são os mais poderosos, e que podem, portanto, controlar o debate público e apresentar o neoliberalismo quer como uma evolução inevitável do capitalismo quer como uma resposta apolítica para as questões económicas e sociais" (2011: 171), num processo que silencia conceitos típicos da teoria social crítica, como são "as transformações sociais, a participação popular, o contrato social, a justiça social, as relações de poder, e a conflitualidade social (Sousa Santos, 2005: 14); há, também, uma outra matriz, igualmente preponderante, que Sousa Santos (2005) identifica como uma governação contra-hegemónica (insurgente), de sentido diverso e que "implica a articulação e coordenação entre uma imensa variedade de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, com a finalidade de combinar estratégias e táticas, de definir agendas, e ainda de planear e levar a efeito ações coletivas" (2005: 22). E embora se trate de dois polos de um *continuum*, em que se manipula diferentemente valores e princípios para organizar a vida em sociedade, se, no primeiro caso, a governação global ocorre ao serviço de um projeto de exclusão social e de polarização económico-social; no segundo caso, a governação global ocorre ao serviço de um projeto de inclusão social e de redistribuição social da riqueza.

Ora, o estudo que sustenta os dados que aqui se apresentam tem a ambição de analisar práticas que, no campo das políticas públicas de educação: (i) visibilizam a reconstituição das formas e do sentido da centralidade do Estado e das autoridades públicas, como a União Europeia (UE); e (ii) concretizam a formação de diversos espaços, escalas e atores supra e subnacionais que conjuntamente constroem e definem as atividades do setor. Interessou-nos, então, explorar algumas dimensões do objeto de estudo, designadamente: (i) as interfaces dos arranjos institucionais de coordenação no Programa Escolhas e dinâmicas de constituição de relações e interseções entre os domínios público e privado e os espaços formal e não-formal da educação;

[2] Uma das prioridades do POPH visa: "superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa, consagrando o nível secundário como referencial mínimo de qualificação, para todos" (ver http://www.poph.qren.pt/).

(ii) as perspetivas e cursos de ação dos atores envolvidos, com destaque quer para os técnicos, quer para as crianças e jovens (que no PE são provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis); e (iii) a questão da inserção escolar como problema de inclusão social. Com estas dimensões em observação, e encarando a realidade como uma realidade complexa, discutem-se as centralidades e periferias provocadas pela atual inovação nas lógicas de intervenção comunitária e o seu papel em relocalizar problemas escolares e em gerir dinâmicas de inclusão e exclusão social.

2. Investigação Educacional e Epistemologia – sobre as nossas opções metodológicas

A investigação educacional (em curso), que enquadra os dados aqui apresentados e discutidos, emprega o método sociológico da pesquisa de terreno e privilegia o uso do inquérito por entrevista. Neste texto, tomou-se, assim, como ponto de partida informação recolhida e analisada na fase mais intensiva de recolha de dados (operacionalizada desde janeiro de 2015), com informação focalizada no caso em estudo, através de: duas entrevistas individuais (semiestruturadas), realizadas a responsáveis pela coordenação nacional e regional do PE; cinco entrevistas individuais (semiestruturadas) realizadas a duas coordenadoras e a três técnicos de dois projetos locais da quinta geração (2013-2015) do PE, situados um no norte e outro no sul do país; duas entrevistas coletivas realizadas a jovens envolvidos em atividades dos mesmos projetos.

As *nove entrevistas* efetuadas foram alvo de uma análise de conteúdo estrutural em que se obtiveram frequências relativas a temas específicos e em que foi favorecida a associação entre os temas identificados. Por outro lado, foi usada a análise de discurso sugerida por Bacchi (2000) na decomposição do *Relatório de Avaliação Externa do Programa Escolhas 2010-2012*, no exame da *legislação* afeta à criação e renovação sucessiva deste Programa, no estudo dos trinta e três *Recursos Escolhas*, e também no escrutínio dos textos da *Revista Escolhas*.

A análise foi operacionalizada tendo em conta duas hipóteses: i) esta inovação sociopolítica suscita leituras (e interrogações) que visibilizam a sua congruência com tendências integrantes da matriz sociopolítica de regulação social neoliberal (individualização; pedagogização; localização); ii) esta política pública contém sinais e co-responde a aspirações e aproximações para "aumentar o compromisso social com a educação, acolhendo e apoiando iniciativas de famílias, de associações, de poderes locais ou de professores, que se desenvolvam num quadro de abertura e de integração de todas as crianças", abrindo possibilidades em torno de "um espaço público da educação" (Nóvoa, 2002).

3. Fundamentos Teóricos para a Análise de uma política pública de educação

Neste estudo, a educação, o Estado e a *governação* são perspetivados como relações e processos sociais, isto é, como terrenos de práticas sociais, conflituais e contraditórias, em que têm lugar a ação e o enfrentamento políticos. Nesse sentido, considera-se que as formas de *governação* atualmente observáveis: (i) verificam a reconstituição e reorientação e não a redução da centralidade da ação, do papel e do poder do Estado; (ii) reordenam a distribuição de poder

entre as escalas supra e subnacional e (iii) se relacionam ainda com movimentos e aspirações sociais e reações e respostas *de baixo para cima*, no sentido de ampliar a participação democrática e a transparência na administração e no governo (Dale, 2005).

Neste quadro, o Estado cria uma margem de manobra acrescida para intervir de forma estratégica e seletiva, para inibir ou estimular a inovação social, quer progressiva, quer regressiva, nas margens dos sistemas e transfronteiriça às instituições. Desse modo, o campo da *governação* apresenta-se como uma construção conflitual e desequilibrada que envolve agudas tensões quanto à redistribuição social e ao reconhecimento da diferença. Aí, políticas, discursos e práticas manifestam-se sob versões neo-liberais hegemónicas ou segundo concretizações contraditórias, fragmentárias ou ambivalentes.

A discussão de dados que se segue explora o caso em estudo do Programa Escolhas; discute-se que intervenções se desenvolvem, porquê, com quem e com que resultados, problematiza-se orientações e práticas e questiona-se a fabricação dos contornos do espaço educacional (Seddon, 2014) através destas intervenções dinamizadas por entidades sedeadas na comunidade em que a escola assume o papel de instituição parceira; procuramos também compreender perspetivas e cursos de ação dos atores envolvidos.

4. Análise e Discussão de dados – centralidades e periferias na intervenção educacional

4.1. Interfaces dos arranjos institucionais de coordenação no Programa Escolhas — a escola como instituição parceira

Visto, no âmbito do discurso oficial nacional, como "uma política pública de grande alcance" (Duarte, 2012: 2) e "um excelente exemplo de interação entre o Estado e a sociedade civil" (*Ibidem*: 3), é um facto que existe atualmente no âmbito do PE um legado múltiplo de experiência acumulada (composto por treze anos de promoção de atividades de intervenção local) que para além de se constituir como objeto de estudo de uma sociologia da ação (Guerra, 2002) tem demostrado potencial, como sublinha o seu coordenador nacional, para se configurar como "um laboratório vivo, em permanência, disponível para produzir e incorporar conhecimento" (E13), no que é entendido como um "ciclo virtuoso de investigação-ação" (E13[3]).

Ao analisarmos, então, o que representa e carateriza o modelo operativo do PE, enquanto política pública vocacionada para a inclusão socio-educacional, pelo menos duas esferas e interfaces do seu arranjo institucional de coordenação sobressaem, quando o modelo é observado a partir do foco que indaga sobre as dinâmicas da construção do espaço público de educação.

Assim sendo, (i) em primeiro lugar, é singular observar que a sua matriz concreta de governação, não deixando de se inscrever no âmbito contemporâneo da governação pluriescalar, ou multinível, que carateriza a governação global hodierna da questão social no geral, apresenta, não obstante, características dissonantes com o *mainstream* discursivo desta área que tem tendido a exprimir os apriorismos de uma agenda globalmente estruturada, onde a resolução de problemas, a exclusiva participação dos titulares de interesses reconhecidos (*stakeholders*), a autorregulação imposta, os

[3] Este código indica que se trata de uma citação da entrevista identificada com o número13.

jogos de soma positiva e a opção por políticas compensatórias marcam e ditam o compasso da ação. Não sendo totalmente ideias e conceitos ausentes, o interessante releva de que a sua presença parece ocorrer mais para vincar alinhamentos alternativos do que para estabelecer pautas determinísticas de intervenção. Por outras palavras, no que concerne à interface Estado e sociedade civil, os dados obtidos corroboram, no essencial, a pretensão declarada de que o PE se afirma distintivamente como um Projeto *bottom-up* pelo que, nos termos do seu coordenador nacional,

> assumindo uma postura de experimentação, procurámos recolher os ensinamentos locais, buscámos ir resolvendo os problemas prementes dos(as) jovens e das comunidades mas, simultaneamente, e também de forma coletiva, quisemos partilhar as boas práticas e a sua sistematização. Esse é o legado do Programa Escolhas, um trabalho pioneiro em Portugal, que resulta de um processo coletivo e conetivo de produção de conhecimento. De baixo para cima (Calado, 2014: 68).

As perceções recolhidas nos testemunhos obtidos, acerca das dinâmicas de distribuição do poder, parecem coincidir em atribuir uma espécie de *efeito de boomerang*, através do qual, o compromisso da coordenação nacional com o apoio às iniciativas de associações locais, eminentemente vocacionadas para a intervenção sociocomunitária operada pelos princípios da educação não formal e de ambição emancipadora, apontaria para a abertura de possibilidades de interferência autónomas desde a periferia para o centro, promissoras de um aumento do compromisso sociopolítico com a educação enquanto agente de mobilidade social e de abertura de oportunidades em contextos de exclusão social. A partir das palavras, por exemplo, da coordenadora de um projeto em curso na região norte, a marca distintiva fundamental da governação do PE parece poder ser condensada numa ideia-chave: a da proximidade efetiva e consequente. No seu testemunho sublinha:

> é o único programa, que eu conheço, em que eles dizem que é de proximidade e é, portanto, eles são próximos de nós, são próximos das crianças, fazem questão de estar com frequência para ver, lembram-se dos nomes, sabem quem é a criança que está com dificuldade em x disciplina e perguntam como é que essa criança está (Coordenadora, projeto Sarande, E15).

Ora, considerando que as articulações, embora plurais, entre educação, associativismo e democracia representam um eixo que quando presente na agenda das políticas públicas é, na nossa perspetiva, um indicador, por um lado, do tipo de compromisso social dessas políticas, e por outro lado, do grau de democratização estabelecido com a sociedade civil por via do associativismo e da sua ingerência nas dinâmicas da construção do espaço público de educação, então, e em (ii) segundo lugar, é interessante constatar que no modelo operativo do PE existem lógicas de gestão democrática que parecem indicar um esforço continuado de promover, junto do designado público direto, a apreensão da democracia pela inserção em práticas de decisão democrática, porém, limitadas ao contexto da implementação dos projetos locais. Assim, sobressai a valorização que o PE faz, no âmbito da micro-intervenção socio-educacional, do pressuposto em que "a competência para fazer escolhas conscientes em contextos complexos e adversos, ou a competência planear, implementar e avaliar (…) apenas pode ser desenvolvida na interseção entre desenvolvimento cognitivo, técnico e comportamental" (Calado, 2014: 84). Ou seja, entre

outros objetivos prevalece, tanto nos discursos centralmente produzidos como nas perceções perifericamente manifestas, a valorização das aprendizagens de participação cívica facilitadas através da construção de arranjos institucionais favoráveis à sua prática continuada. Esta missão está, de facto presente, em pelo menos duas interfaces da coordenação subnacional no PE, nomeadamente: (a) na *Assembleia de Jovens*, e (b) no tipo de lógica presente no *Acordo de Consórcio*, que baliza o desenho dos projetos desde a sua candidatura.

Nos termos avançados pela coordenação nacional do PE, trata-se de traduzir princípios e valores em práticas, pois

> por exemplo, os relatórios que os técnicos nos mandam semestralmente têm que ser validados naquilo que nós chamamos uma assembleia de jovens, portanto, que tem um presidente, que tem um secretário e eles dão um parecer e podem dizer: "Eu não concordo nada com este relatório, este relatório é 'para inglês ver', não é? Portanto … o mesmo acontece com os planos de atividades que os técnicos desenham e que os jovens têm que dar um parecer escrito, formal em ata numa assembleia de jovens (…) nós queremos é que eles sejam protagonistas e os técnicos os facilitadores, e, portanto, não invertermos aqui os papéis. Para nós tem que estar nas mãos dos jovens, cada vez mais, estes processos de decisão porque daí, lá está, vem outro tipo de competências, de participação e até da forma como vêem a democracia, como vêem a cidadania (E13).

Com efeito, os testemunhos dos jovens entrevistados neste estudo apontam para uma apropriação da lógica de deliberação democrática em órgãos de pendor colegial, como estes depoimentos sugerem:

> é onde se debate com os jovens, o nome diz tudo: assembleia de jovens! prontos… as atividades que se podem fazer, as que não se podem porque, lá está, há muita atividade que a gente gostaria de fazer… só que é preciso haver verbas, é preciso haver muita coisa, não é só falar da boca para fora 'olha vamos fazer isto'… é preciso ter maioria, porque não vamos fazer uma atividade para duas pessoas, e outra atividade para duas pessoas, não! Tem que ser um grupo, então tem que ser discutido, daí ser a assembleia! E essa menina é a presidente (Jovens do projeto Cirandarte, E22).

O facto de ser observável, no caso do PE, a existência de interfaces alternativas à lógica hegemónica de intervenção na questão social (Sousa Santos, 2005) parece relacionar-se com a própria valorização da experiência adquirida em contextos de intervenção educacional e sociocomunitária das pessoas envolvidas e que vão constituindo a rede humana de coordenação nacional e subnacional deste Programa, em que a par do discurso público, internacionalmente induzido, das parcerias e das justificativas da intervenção pela ideia de compensação e de reabilitação, está também frequentemente presente o discurso das relações de poder e da justiça social. Sendo hoje hegemónico o fluente e influente léxico que emana das instâncias políticas internacionais e dos seus respetivos *think thanks*, e se difundem através dos mecanismos e dispositivos da governação global (Dale e Robertson, 2009; Barros, 2013), como por exemplo o POPH via QREN[4] (que financia o PE), e que persuadem, como nunca, os atores sociais a participar na esfera pública [porém, segundo moldes preestabelecidos e funcionais ao modo de

[4] Quadro de Referência Estratégica Nacional.

produção capitalista que opta pela dualização social. (Montaño, 2012], é interessante encontrar uma reorganização complexa de centralidades e periferias, bem como de princípios e valores, a interagir no modelo operativo do PE. Os depoimentos que obtivemos empiricamente dão conta de algumas destas dinâmicas e particularidades, que constituem pistas para pensar que esta inovação sociopolítica visibiliza tensões e contradições para com as tendências integrantes da matriz sociopolítica de regulação social neoliberal (individualização; pedagogização; localização). Com efeito, há, por um lado, o evidenciar de lógicas de inclusão e participação na coordenação do PE de atores com vasta experiência de terreno (constituída localmente), como atestam estas declarações,

> até porque nós somos pessoas que também vieram do terreno… sabemos que o terreno não está plasmado no diagnóstico que nós pusemos lá na candidatura, não é?... a realidade é muito mais complexa, é mutável (…) do nosso lado há sensibilidade até, muitas vezes, para se rever o projeto, ir atrás de novos problemas, de novas oportunidades e isso também é feito, sobretudo com um acompanhamento muito próximo dos projetos. Isso é uma marca distintiva do programa (E13).

Tal como há, também, por outro lado, o evidenciar de lógicas de trabalho colaborativo instigado pelo tipo de parcerias que se vão constituindo através do acordo de consórcio, já em sede de candidatura ao PE, que embora enformando o funcionamento típico de uma matriz de governação hegemónica, criada para regular o social, parece, não obstante, ser também percecionada como mecanismo cujo mandato pode ser de emancipação social de comunidades locais e de ganhos efetivos de poder:

> há aquilo que nós chamamos um acordo de consórcio, ou seja, para além da candidatura onde estão definidos os participantes, as atividades, o financiamento e por aí fora, há um segundo documento complementar a esse que nós chamamos acordo de consórcio que é um documento que tem valor jurídico. Portanto, é um contrato, e nós dizemos isto muitas vezes: que quem o subscreve compromete-se para o bem e para o mal, portanto as entidades são coresponsabilizadas pela execução, nós gostamos deste modelo em que não há uma entidade que lidera e outras que vão atrás, estão todos ao mesmo nível ainda que tenham responsabilidades diferentes, nesse acordo de consórcio ficam estipuladas as responsabilidades de cada entidade, (…) isto é poder, é muitas vezes a distribuição do poder entre as entidades, e tem corrido bem em geral (E13).
>
> o objetivo do PE é pôr os parceiros também a trabalharem para o projeto vá, a terem esta responsabilidade social porque no termino deste projeto é suposto que os parceiros peguem no projeto para lhe darem continuidade (Coordenadora, projeto Sarande, E15).

Ora, não deixa de ser igualmente interessante constatar que nesta lógica de constituição de consórcios tenha existido, desde o início, um efetiva presença da escola como instituição parceira, criando-se neste âmbito um arranjo institucional cuja interface de coordenação suscitou uma interação específica que sofreu alterações ao longo do tempo de vigência do PE:

> se pensarmos em 2001/2002 havia, nalguns casos, eu diria algumas reservas a essa aproximação (…) havia escolas que não nos abriam a porta, havia escolas que isolavam esses espaços em momentos específicos, quando não havia atividades letivas, gradualmente, eu diria que ao longo destes 14 anos fomos demonstrando a essas mesmas escolas a vantagem

> que é ter os métodos de educação não formal desde logo no espaço da escola, mas também no próprio espaço da sala de aulas, não é? (E 13).
>
> agora passados estes 14 anos (…) as escolas gostavam de ter mais atividades no seu interior, que o PE fizesse mais atividades no seu interior (E 14).

Os dados que recolhemos atestam a importância das dinâmicas de constituição de relações e interseções entre os espaços formal e não-formal da educação, evidenciando que, do ponto de vista do compromisso social com a educação, o PE tem vindo a ser sucedido no acolhimento e apoio às iniciativas e solicitações das associações e dos professores.

4.2. Perspetivas e cursos de ação dos atores: um compromisso alargado para uma intervenção focada nos indivíduos… e mais além

As entrevistas com os atores no terreno sugerem uma constelação de sentidos em que se cruzam as perspetivas de que se trata de: agir na comunidade, em contexto de proximidade; construir relações de confiança, com um público-alvo claro constituído por indivíduos identificados e com itinerários biográficos em aberto; mobilizar recursos suportados por um compromisso interinstitucional alargado; procurar a inclusão escolar como finalidade, enquanto recondução de um percurso académico à *normalidade* portadora (ou não?) de novas oportunidades.

Individualização e localização dos problemas sociais

A intervenção é formal e declaradamente dirigida a indivíduos sinalizados como vivendo situações de risco social que se entende poderem ser alteradas:

> uma criança vem para o projeto, é feita essa ficha e, anualmente ou, neste caso, semanalmente, é feita a avaliação daqueles critérios para ver se a criança já evoluiu ou não. Se ela tiver evoluído ao ponto de já não apresentar esses problemas ditos sociais ou escolares, ela passa de direto para indireto por que é conforme esse fatores de risco (…); por exemplo, se sofre maltratos, se tem pais negligentes, se está em situação económica precária, se apresenta maus resultados académicos, se tem comportamentos disruptivos ou desviantes (…) É criado um plano individual e, a partir do momento em que ele consegue ultrapassar estes problemas base, transita de direto para indirecto (Coordenadora, projeto Sarande, E15).

Trata-se de envolver os sujeitos em experiências educacionais organizadas e orientadas que lhes permitam beneficiar de recursos adicionais, de interações enriquecedoras, de oportunidades para construir comportamentos e atitudes desejáveis.

A capacitação individual como construção coletiva

> portanto, temos salas de promoção de estudo mais do que uma vez por dia; depois, semanalmente, temos os treinos de futsal porque eles agora como estão federados têm que treinar 4 vezes por semana, temos a percussão, temos o espaço de inclusão digital que está sempre aberto e temos sempre consequentemente aulas de TIC para vários grupos de várias idades, temos a escola virtual para dar apoio também às crianças e jovens (…) e temos o @TV que é o trabalho para a construção de filmes, etc. a gente chama-lhe @TV, mas não fomos nós que escolhemos foram eles (…) A Express'arte, a gente chama-lhe expressão através da arte é feita uma vez por semana, é feito dentro do autocarro nas manhãs (…) o Visitas às profissões,

> embora seja, se não estou em erro quinzenal, portanto o objetivo é que eles possam ir, por exemplo, conhecer os bombeiros, possam ir à PSP, pronto fazer assim um bocado orientação profissional (…), pronto depois aqui o Liga-te é também de orientação vocacional e é também regular (Coordenadora, projeto Sarande E15)

Porventura, as perspetivas dos atores apontam uma matriz de intervenção que, como se documenta, partilha de pressupostos de individualização e localização dos problemas sociais e propõe respostas de pendor remediativo e adaptativo. A mobilização de recursos acrescidos para enriquecer as propostas educativas, a dimensão interativa e coletiva das experiências são uma constante no relato dos técnicos sobre o projeto e os seus horizontes:

> [O grupo de percussão] é uma atividade importante também para eles terem um bocado de disciplina e também um bocado de espírito de grupo, porque ali eles funcionam em grupo, pode haver um que toque muito bem e outro que não toque e eles têm que controlar ali um bocado os egos e é bom por causa disso, é uma atividade engraçada para eles fazerem; depois, também lhes dá destrezas e também competências musicais (Técnico, projeto Sarande, E17, 1-2).

> então pensamos em formar uma equipa de futsal federada onde eles tinham que ter outras responsabilidades, entregar-lhes responsabilidade (…) difícil no início porque nenhum dos miúdos estava preparado para tal e neste momento estão realmente a encaixar no que nós queremos; realço também a atividade das férias que foi a atividade Sarandar em que os nossos jovens e os nossos pequeninos ajudaram na limpeza do bairro e foram dois dias de desgaste e os miúdos até os mais pequeninos estiveram lá a ajudar e a participar (…) temos a Assembleia de jovens em que eles ajudam a decidir ou o que é que gostavam de fazer, porque a nossa opinião, por exemplo "vamos apanhar castanhas" se eles não gostarem também não vale a pena fazer (Técnico, projeto Sarande, E18).

> temos previsto para o final do ano a criação de uma associação juvenil com os jovens (Coordenadora, projeto Sarande, E15).

Nesta perspetiva, a organização da ação parece inspirar-se numa abordagem de resolução de problemas, remetidos para o foro individual e local; isto é, as instituições (a escola, a economia, o mercado de trabalho…) não chegam a ser desafiadas ou questionadas. No entanto, a pretendida *normalização* das biografias e dos contextos de vida é enquadrada num processo de reforço de interdependências, de estimulação da responsabilidade e construção coletivas, sustentado por um compromisso alargado que excede em muito quer a equipa técnica, quer a instituição escolar, ainda que as não dispense.

Um compromisso alargado…no tempo

> principalmente a relação que temos com as comunidade, com os miúdos já é de muita confiança e uma vez que há confiança o trabalho é muito mais bem feito, quer a nível escolar, quer a nível cívico também, de cidadania, conseguimos ver a evolução em muitas crianças e jovens, mas parte tudo da base da confiança, se não houver confiança não é possível (Técnico, projeto Sarande, E17, 10).

> Acho que atualmente elas são todas muito presentes … a junta de freguesia, que me esqueci de mencionar, também estão sempre presentes nas reuniões, mesmo em questões financeiras, agora pagou os exames de medicina desportiva dos miúdos, mas lá está isto também já é um

> trabalho de 5 anos e, parecendo que não, faz diferença desde o primeiro ano até agora… (…) a equipa de futsal, que foi feita inteiramente em parceria, portanto corre muitíssimo bem e acho que é um excelente exemplo, em termos financeiros e logísticos (…) Sim, para o ano a equipa irá continuar, julgo que sim, o grande objetivo da construção desta equipa era esse, era que continuasse, era primeiro testar os parceiros e garantir que só iríamos formar a equipa quando os parceiros estivessem mesmo preparados para a assumirem (Coordenadora, projeto Sarande, E15).

Nesse sentido, a equipa técnica do projeto, o enraizamento e a capacitação comunitários, a interação de proximidade e a construção da confiança, bem como o compromisso interinstitucional alargado constituem recursos ao serviço da construção desse envolvimento e enriquecimento da experiência individual e coletiva que se espera possam contribuir para, e construir a inclusão e a *normalização* da biografia individual, superando ou atenuando o risco social que sinalizava cada sujeito.

5. Considerações finais – implicações entre as novas lógicas de gestão pública e a gestão de desigualdades sociais e escolares

Procurámos nesta comunicação discutir duas hipóteses de leitura do caso em estudo de uma política pública (o Programa Escolhas): a prevalência de tendências integrantes da matriz sociopolítica de regulação social neoliberal (individualização, pedagogização e localização) e/ou a aproximação a aspirações e práticas de construção de um *espaço público de educação*, tendo em vista a abertura e integração de todas as crianças, mobilizando um compromisso social com a educação envolvendo múltiplos constituintes, das famílias aos poderes locais, aos professores ou cidadãos associados e organizados.

No quadro de governação pluriescalar que carateriza o Programa Escolhas, onde não deixam de figurar tendências hegemónicas de regulação sociopolítica, as *dissonâncias* emergem, por um lado, da interferência de lógicas de ação desde a periferia para o centro e, por outro lado, da presença no seu modelo operativo no terreno de práticas de gestão e de decisão democráticas no âmbito da micro-intervenção socioeducacional; o Acordo de Consórcio e a Assembleia de Jovens, com o papel que lhes é reservado ao longo dos projetos, testemunham esse esforço de conferir substância a práticas de participação que envolvem relações de poder e experimentação social.

As perspetivas e cursos de ação testemunhados pelos atores, sobretudo técnicos do terreno, permitem apreender tensões e contradições entre, por um lado, uma matriz de intervenção que declaradamente individualiza o risco social e localiza problemas sociais, enquanto fomenta reportórios de ação vocacionados para estimular experiências de construção e decisão coletivas. As práticas e orientações enunciadas evocam interdependências, responsabilidades, processos e instrumentos de ação coletivos dos sujeitos, bem como compromissos sociais alargados na ação local em torno da educação. Nesse sentido, sugerimos que as perspetivas, orientações e práticas observadas indiciam a fabricação de um espaço educacional cujo sentido político é incerto e atravessado de tensões e contradições; neste quadro, a escola é valorizada como parceira para uma resposta de integração escolar ao problema de exclusão social dos sujeitos.

Referências bibliográficas

Antunes, F. & Barros, R. (2014). Reconstruir o espaço de ação educacional ou localizar problemas escolares? Interrogações a partir de uma pesquisa exploratória. In Maria João de Carvalho; Armando Loureiro; Carlos Alberto Ferreira (Orgs), *Atas do XII Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação - As Ciências da Educação: Espaços de investigação, reflexão e ação interdisciplinar* (pp. 1144-1160). Vila Real: UTAD.

Bacchi, C. (2000). Policy as discourse: what does it mean? Where does it get us? *Discourse*, 21(1), 45-57.

Barros, R. (2013). *As Políticas Educativas para o Sector da Educação de Adultos em Portugal: As Novas Instituições e Processos Educativos Emergentes entre 1996-2006*. Lisboa: Chiado Editora.

Calado, P. (2014). O papel da educação não-formal na inclusão social: a experiência do Programa Escolhas, *Interações*, 29, 60-94.

Dale, R. (2005). A Globalização e a Reavaliação da Governação Educacional. Um Caso de Ectopia Sociológica. In António Teodoro e Carlos Alberto Torres, *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI* (pp. 53-69). Porto: Edições Afrontamento.

Dale, R. & Robertson, S. (Eds.) (2009). *Globalization and Europeanization in Education*. Walllingford: Symposium.

Duarte, F. (2012). Prefácio. In Pedro Calado *et al Re/Colhas – Fazer Escola com o Escolhas – Recursos Escolas* (pp. 2-3). Lisboa: Programa Escolhas.

Guerra, I. (2002). *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Ação – O Planeamento em Ciências Sociais*. Lisboa: Principia.

Hursh, D. & Henderson, J. (2011). Contesting global neoliberalism and creating alternative futures. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(2), 171-185.

Montaño, C. (2012). Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento, *Serviço Social*, 110, 270-287.

Nóvoa, A. (2002). O espaço público da educação: Imagens, narrativas e dilemas. AAVV, *Espaços de Educação, Tempos de Formação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 237-263.

Seddon, T. (2014) Making educational spaces through boundary work: territorialisation and 'boundarying'. *Globalisation, Societies and Education*, 12(1), 10-31.

Sousa Santos, B. (2005). A Crítica da Governação Neoliberal: O Fórum Social Mundial como Política e Legalidade Cosmopolita Subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44.

O Novo Modelo de Gestão da Escola Pública e as Práticas de Gestão do Diretor: Opiniões e Perspetivas dos Atores Educativos de uma Escola do Norte de Portugal

Martins, Fernanda*
Universidade do Minho, Instituto de Educação
fmartins@ie.uminho.pt

Macedo, Ana Paula**
Universidade do Minho, Escola de Enfermagem (Investigadora do Cied)
amacedo@ese.uminho.pt

Resumo- O novo modelo de gestão da escola pública portuguesa (Decreto-Lei nº 75/2008) inscreve-se num contexto mais amplo de estudo que consiste na agenda gerencialista de inspiração neoliberal no campo da educação. Na presente comunicação privilegia-se uma das alterações mais significativas subjacentes ao referido modelo, a emergência da figura do diretor de escola. Trata-se de um estudo de caso, realizado no âmbito do grupo de investigação *A governação e gestão das escolas públicas: o(a) diretor(a) em ação* (Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho), cujos dados são agora apresentados a partir das perspetivas e opiniões de diferentes atores educativos. O principal objetivo é problematizar, com carácter exploratório, se as práticas de gestão continuam a ser orientadas, ainda que num registo informal, pelo princípio da gestão democrática, da colegialidade e da participação, ou se essas práticas são orientadas pelas novas competências que a lei confere ao diretor de escola, marcadas pela liderança unipessoal e pela concentração de poderes nesse órgão de gestão.

Palavras-chave: diretor de escola, gestão, democracia, gerencialismo.

Introdução

A publicação do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril trouxe o novo modelo de gestão da escola pública portuguesa, inscrevendo-se num contexto mais amplo de estudo que consiste na agenda gerencialista de inspiração neoliberal no campo da educação. O referido modelo ao trazer novas lógicas de regulação das escolas, amplia a rede de interdependências em que estas instituições operam, realçando a sua subordinação ao poder central.

Assunção do novo modelo trouxe uma nova figura de gestão, a figura do diretor de escola/agrupamento, sendo este quem representa o ministério junto das escolas, pondo em prática as orientações das políticas educativas (Lima, 2011). A unipessoalidade da gestão desafia os investigadores na reinterpretação da realidade organizacional da escola portuguesa, precisamente pela mobilização e interseções que se podem estabelecer a partir de lógicas de cariz empresarial e gestionário. Face a esta mudança na realidade da escola portuguesa, apresentamos como hipótese a existência de uma prática híbrida e de tensões entre a gestão colegial e a unipessoal, até porque, entre outras razões, grande parte dos diretores transitou de presidente do conselho executivo a diretor de escola/agrupamento.

Os dados que aqui são apresentados são extraídos de um estudo de caso, realizado no âmbito do grupo de investigação intitulado "A governação e gestão das escolas públicas: o(a) diretor(a) em ação" (Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho). A focalização do estudo está na singularidade das perspetivas e opiniões de diferentes atores educativos, tendo como referencial o plano macro analítico, do ministério da Educação e meso analítico, dos atores educativos da escola em estudo. O principal objetivo é problematizar, ainda que de modo exploratório, se as práticas de gestão continuam a ser orientadas pelo princípio da gestão democrática, da colegialidade e da participação, ou se essas práticas são orientadas pelas novas competências que a lei confere ao diretor de escola/agrupamento, marcadas pela liderança unipessoal e pela concentração de poderes nesse órgão de gestão.

O novo modelo de gestão da escola pública portuguesa

O Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril tem sido objeto de múltiplas investigações com um pressuposto comum que assenta, por um lado, no caracter recentralizador do poder político e da administração escolar e, por outro lado, pela emergência da liderança unipessoal concentrando sobre si vários poderes e competências. Importa contextualizar que esta última alteração surge em decorrência de um processo lento e gradual de concentração de poderes no órgão de gestão, ainda que em períodos e em modelos anteriores o órgão de gestão apresentasse uma configuração colegial (cf. Martins, 2009; 2011). Também importa clarificar que esta alteração ao modelo de gestão ocorre no contexto de implementação de um outro conjunto medidas em matéria de administração escolar, destacando-se: a constituição de agrupamentos de escolas; a adesão a modalidades de autonomia técnica e instrumental, entre outras.

Dentro deste cenário surgem interpretações acerca da figura do diretor que se inscrevem num movimento de desconcentração algo radicalizado, capaz de assegurar o tradicional predomínio do centro sobre as periferias e de o adotar de maior eficácia em termos de controlo, transformando o seu cargo no "rosto" do poder central junto da escola.

Note-se que a expressão da nova lógica de regulação das escolas era previsível. Desde a década de 1980 que existiam sinais da mudança - práticas de gestão democrática débeis, consubstanciadas, entre e outros aspetos num decréscimo substantivo na apresentação de listas concorrentes ao conselho diretivo (Lima, 2011). A imposição deste modelo de governação, para além da concentração de poderes no órgão de gestão, atribui os referidos poderes e competências a um único sujeito, "dessa forma alongando e verticalizando o respetivo organigrama e reforçando as prerrogativas de uma liderança formalmente unipessoal" (Lima, 2011: 47). De modo específico,

> "(…) o director concentra sobre si vinte e cinco competências, preside ao conselho pedagógico por inerência, tudo parecendo girar em seu torno, fragilizando as estruturas colegiais existentes e pondo fim à quase totalidade dos processos de escolha democrática nas escolas. (…). O director passa, agora, a nomear e a demitir livremente o subdirector, os assessores, os coordenadores de departamentos, os coordenadores dos estabelecimentos agrupados, numa lógica gestionária de um perfil, um projeto, uma equipa de gestão, remetendo para algo semelhante ao princípio da 'unidade de comando', proposto no início do seculo XX por Henry

> Ford (1984). Sobretudo os professores correm o risco de ficar reféns do director, sem órgãos próprios e autónomos, sem intermediação de tipo colegial, no quadro de uma estrutura interna extremamente centralizada na figura do director" (idem:58)

A centralidade remetida ao diretor, responsável por cada escola ou agrupamento pode ser um factor de erosão da gestão democrática e, consequentemente, na fragmentação das práticas de colegialidade dos profissionais, que cada vez se vão tornando mais formais e uniformes. Para além do plano de funcionamento da organização, no que diz respeito à supervisão da execução das políticas educativas centrais há uma ambiguidade latente na figura do diretor, a tradução normativa e estrutural do Decreto-lei nº 75/2008 consagra o diretor como

> "Uma espécie de líder hierárquico, interno, mais poderoso, embora externamente subordinado, a quem se exige um padrão de liderança executiva eficaz – uma liderança forte e boa, capaz de ser aceite como o "rosto" da escola, talvez mais ainda pela hierarquia do Ministério do que, propriamente, pelos actores escolares" (Lima, 2011: 57).

Neste sentido, foram criadas condições do ponto de vista formal para uma alteração profunda nas relações de poder no interior da escola. No passado, nomeadamente no âmbito da gestão democrática, as relações de poder caracterizavam-se por tempos e espaços em que as decisões, ainda que apenas em matérias de gestão-execução, eram atravessadas pela manifestação de interesses diversificados, pela liberdade de expressão e abertas à participação, por lógicas colegiais, especificamente dos professores.

Face ao exposto, parece existir um leque de possibilidades de lideranças emergentes, assumidas pelos atores ora como mais individuais, ora como mais estratégicas ou, ainda, como mais democráticas. Constitui-se um desafio questionarmos se a escola em estudo reproduz o perfil do líder unipessoal, assacando a si os poderes e competências previstos na legislação ou se os atores escolares resistem a esta figura, demonstrando capacidade de produzirem orientações próprias no sentido da democratização da gestão da escola, na qual há uma partilha de poderes e competências, ainda a que num registo não formal e informal.

Desenvolvimento da investigação empírica

A metodologia de suporte ao estudo situa-se num paradigma de investigação naturalista, cujo método de estudo de caso socorre-se de técnicas, tais como o inquérito por questionário, o inquérito por entrevista aos atores escolares (para o presente trabalho recorremos às entrevistas realizadas ao representante da autarquia do conselho geral, ao professor mais novo e ao professor mais velho da escola, a um coordenador de departamento, a um representante dos professores no conselho geral). Portanto, o recurso a entrevistas intencionalmente realizadas, dirigidas a atores escolares previamente identificados e com estes antecipadamente acordados, foi desenvolvido de forma semi-estruturada e registada sob a forma de áudio.

O trabalho de campo decorreu no período compreendido entre julho de 2014 a dezembro de 2014 e possibilitou a análise de documentos de cariz oficial - Projeto Educativo, Regulamento Interno, Plano Anual de Atividades, Relatórios Globais do Programa de Avaliação Externa -, de forma a

captar as orientações normativas e ideologias produzidas naquele contexto. A riqueza dos dados recolhidos permitiu, de modo ainda exploratório, refletir sociologicamente sobre algumas tendências em curso na escola pública portuguesa, sendo a sua análise neste momento apresentada.

Breve caracterização da Escola

A Escola onde se realizou o estudo de caso é um estabelecimento do ensino secundário criado no ano1979, situado no norte de Portugal. Trata-se de uma Escola sem contrato de autonomia e tem uma oferta formativa de 3º Ciclo (7º ano; 8º ano; 9º ano), com uma vertente de Cursos Científico-Humanísticos - Artes Visuais, Ciências e Tecnologias, Ciências socioeconómicas e Línguas e Humanidades -, e uma outra vertente de Cursos Profissionais - Técnico de Design Gráfico, Técnico de Eletrotecnia, Técnico de Gestão e Programação de Sistemas Informáticos, Técnico de Produção em Metalomecânica, Técnico de Apoio à Gestão Desportiva, Técnico de Contabilidade, além de outros mais recentes como, Intérprete de Dança Contemporânea, Instrumentista de Cordas e Teclas, Instrumentista de Sopro e Percussão.

A população da escola constitui-se em 180 professores, 55 funcionários e 1 psicóloga que têm por função apoiar 1498 alunos, repartidos por 8 turmas do 3º ciclo do ensino básico diurno, 51 turmas do ensino secundário diurno (22 das quais de cursos profissionais) e 21 turmas do ensino noturno (6 dos cursos científico-humanísticos, 8 dos cursos tecnológicos e 7 dos Cursos de Educação e Formação de Adultos) (Regulamento Interno da Escola Secundária, 2013).

O processo de eleição do diretor: menos democracia e participação

Os atores entrevistados mostram-se críticos relativamente às mudanças trazidas pelo Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, no que se refere à figura do diretor, designadamente ao processo da sua eleição. Consideram que a eleição realizada em sede de conselho geral é pouco democrática, apontando como alternativa uma eleição de base mais alargada, tal como afirma o representante da autarquia no conselho geral: “diretor escolhido por este órgão [conselho geral] está a ser menos democrático do que se fosse escolhido pelo sufrágio eleitoral”. Outros apontam a diminuição da democracia com o atual processo de eleição, uma vez que se trata de uma eleição indireta, nas suas palavras: “quer dizer não é tão democrático, mas indiretamente é, quero dizer não é tão direto, é um processo democrático diferente, mas não deixa de ser, claro” (representante dos professores no conselho geral). No mesmo sentido, o professor mais antigo da escola também considera este processo pouco democrático e estabelece uma comparação entre eleições para o governo de um pais e a eleição para diretor de escola, afirmando que:

> “uma das falhas principais é mesmo essa, a de nós não elegermos quem nos dirige, porque elegemos muito indiretamente, elege-se o conselho geral e este elege o diretor. (…) posso não estar muito dentro do que é uma direção de uma escola, etc., mas eu também não estou muito por dentro do que é um governo e vou votar para o governo; portanto, aqui eu também acho que podia votar eu diretamente para o diretor da escola”.

Repare-se que no modelo anterior, previsto no Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, a eleição do diretor/presidente do conselho executivo obedecia a uma participação alargada da comunidade educativa e, ainda, a eleições diretas, para certas categorias de atores, como é o caso dos professores. Como podemos ler no referido decreto:

> "Os membros do conselho executivo ou o director são eleitos em assembleia eleitoral, a constituir para o efeito, integrada pela totalidade do pessoal docente e não docente em exercício efectivo de funções na escola, por representantes dos alunos no ensino secundário, bem como por representantes dos pais e encarregados de educação. 2 — A forma de designação dos representantes dos alunos e dos pais e encarregados de educação será fixada no regulamento da escola, salvaguardando: a) No ensino básico, o direito à participação dos pais e encarregados de educação em número não superior ao número de turmas em funcionamento; b) No ensino secundário, o direito à participação de um aluno por turma e de dois pais ou encarregados de educação, por cada ano de escolaridade" (artigo 19, alínea a e b)".

Outro ator considera que o processo de eleições diretas contribuiria para um maior conhecimento, por parte dos eleitores, dos planos de intervenção do diretor, nas suas palavras:

> "hoje temos um modelo já muito pouco democrático no sentido do processo, (…) por isso os processos eram mais participados, hoje cada vez menos, eu atrever-me-ia a dizer que 99,9% das pessoas não sabem o que é que o atual diretor desta escola colocou no seu programa" (coordenador de departamento).

Dos discursos apresentados, as críticas ao processo de eleição prende-se com a passagem de uma eleição que se enquadrava numa democracia de tipo mais participativo para o registo de uma democracia de tipo mais representativo.

Os poderes do diretor: entre a lei e a ação

A concentração de poderes no diretor consiste noutra mudança atribuída à publicação do Decreto-Lei nº 75/2008. Por seu lado, os atores entrevistados identificam, do ponto de vista formal, essa concentração de poderes na figura do diretor. Assim, refere o professor mais antigo que "Na lei, onde se decide é ali mesmo no gabinete do diretor" (professor mais antigo).

A ideia é reforçada por um dos representantes dos professores no conselho geral e por um coordenador de departamento ao compararem o atual modelo com o anterior, nomeadamente, no que diz respeito à existência de assessorias e ao funcionamento colegial, respetivamente:

> "Eu, às vezes, questiono-me sobre isto, tendo em conta que o poder está muito centrado no diretor, enquanto no anterior modelo havia um conselho e acho que havia uma delegação de poderes pelas várias assessorias, agora não, está tudo muito concentrado no diretor. (…). Eu acho que o órgão de decisão máxima acaba por ser a direção".

> "(…) se lermos a legislação de uma forma muito restritiva nem tudo pode ser delegado, o que é que acontece vamos concentrar tudo no diretor, criando uma situação terrível. (…) porque nem tudo é delegável e há muita coisa que para uma organização viva, não pode parar num

> organismo vivo, e por isso é mau que esteja tão concentrado, funcionava e sempre funcionamos muito bem com os órgãos colegiais, eu gostei muito do modelo com o conselho diretivo".

De entre os poderes concentrados na figura do diretor há referências concretas à nomeação dos coordenadores de departamento, ainda que os entrevistados se mostrem em desacordo com a mesma:

> "Claro que o diretor tem o poder muito centrado nele inclusive em determinadas situações permite que ele designe ou nomeie um representante para certas estruturas da escola. Por exemplo, o de coordenador de departamento e de outras estruturas. É claro que isso já não é muito democrático, acho que dentro de um departamento o seu coordenador deveria ser escolhido pelos membros desse departamento" (professor mais novo).

Esta preocupação dos professores, com a nomeação dos coordenadores de departamento, justifica-se porque são sobretudo estes que "correm o risco de ficar reféns do director, sem órgãos próprios e autónomos, sem intermediação e tipo colegial, no quadro de uma estrutura interna extremamente centralizada na figura do director" (Lima, 2011: 58).

Apesar desta prerrogativa na legislação, os atores referem que ao nível a escola concreta não houve grandes mudanças, justamente porque a pessoa que ocupa o cargo de diretor é a mesma que ocupava o cargo de presidente do conselho executivo, mantendo este, na perspetiva dos entrevistados, uma ação democrática, anteriormente existente.

Neste sentido, um dos entrevistados refere que o diretor procura ser o mais democrático possível, com 'espírito democrático', nomeadamente pela razão de solicitar a opinião de outros atores:

> "Não, não mudou, só mesmo esses pormenores, não é? O não podermos ser verdadeiramente democráticos …, porque de facto ele tenta e aqui há esta tentativa de mesmo assim ser o mais democrático possível. (…) Sim decide sempre, embora pudesse não pedir…, eu acho que ele não pede a opinião para dizer: 'eu estou acompanhado' ou 'sozinho', ele pede genuinamente, é alguém com um espirito democrático, felizmente" (professor mais antigo).

Na perspetiva de outro entrevistado, não houve alterações significativas nas práticas deste diretor, o trabalho em equipa existia e continua a existir:

> "o professor X, que vem desde o 25 de abril até agora, passou tudo isso e continua a ser o diretor, já era o diretor. É ele sempre e as pessoas veem-no como viam antes, portanto, isto é só uma questão de leis ou de nomenclatura. Muda só o nome, depois as coisas … porque ele tem uma equipa que trabalha com ele, uma equipa que ele escolhe que já escolhera antes e que era eleita diretamente, mas que agora escolhe depois de ele (o diretor) ter sido escolhido, é diferente. As pessoas que estão com ele agora eram pessoas que estavam antes" (representante da autarquia no conselho geral).

Neste âmbito, mas de modo específico, os atores sinalizam uma ação do diretor que procura manter a forma de designação do coordenador de departamento prevista no anterior modelo:

> "no modelo atual fui reconduzido por designação do sr. diretor. Já na altura o sr. diretor, não obstante de ter a capacidade de designação direta, fez uma auscultação com carater

> assumidamente vinculativo à estrutura, por isso eu de facto, formalmente, não fui eleito porque a figura jurídica fez nomeação por designação, mas já na altura o sr. diretor optou, e quanto a mim bem, por permitir ao plenário que quase repetíssemos o processo anterior" (professor-membro do conselho geral)

Outro entrevistado também identifica a existência de uma ação do diretor no sentido democrático e, simultaneamente, sinaliza um conjunto de condicionantes que por vezes não são fáceis de serem ultrapassadas.

> "o nosso diretor já com muitas restrições dá oportunidade aos grupos, a que cada um deles individualmente, possam eleger dentro das condicionantes quem os vai representar, por exemplo, nós temos o cargo de delegado de disciplina ou de diretor de departamento que são … aliás neste momento todos os cargos na escola são de nomeação pelo diretor, felizmente o nosso diretor não é assim uma figura, é alguém que … e por isso é que ele se aguenta aqui há tantos anos, é uma pessoa aberta e, portanto, que não toma essas decisões, de qualquer maneira, sendo democraticamente eleitos quem desempenha cargos aqui na escola, só o pode se tiver isto e se tiver aquilo. (…). Há, muitas vezes, condicionantes e é preciso inventar, dar assim umas voltas grandes para se conseguir fugir de algumas condicionantes" (professor mais antigo).

Não obstante a construção ou aproveitamento de margens autonomia em benefício de um funcionamento democrático da escola, o que é facto é que os atores identificam condicionantes nessa forma de funcionamento, designadamente pela 'carga de responsabilidade' colocada no diretor, como a seguir teremos oportunidade de abordar.

A responsabilidade do diretor: hipótese de ameaça a lógicas colegiais?

Alguns dos atores entrevistados identificam como um grande obstáculo à possibilidade de partilha de poderes e de competências do diretor com os demais atores e órgãos da escola o facto de este ser formalmente o responsável pelas decisões e até pelos procedimentos.

Um dos entrevistados considera que esta situação, de o diretor ser o responsável direto pelas decisões e procedimentos, contribui para a emergência de uma lógica hierárquica e de alongamento vertical no interior da escola, outrora limitada pela ação de órgãos colegiais, nomeadamente pela partilha de competências e de responsabilidades no seio desses mesmos órgãos:

> "Ao nível das escolas corre-se o risco de, por um lado, colocar a responsabilidade toda numa só pessoa e que muitas vezes pode acontecer que essa pessoa com a melhor das intenções se transforme num autoritário porque já que tem que assumir pessoalmente toda a responsabilidade, pode tentar jogar pelo seguro, e então dizer:' já que sou eu que respondo por tudo' e então o modelo atual e a forma como o entendo é assim. (…) hoje tudo tem que ir ao diretor e o diretor tem que saber de tudo e responder por tudo e isto dificulta cada vez mais as coisas, é quase um funil que pode prejudicar. (…) agora está tudo muito concentrado no diretor e ele tem que assinar praticamente toda a papelada que é gerada na escola" (representante dos professores no conselho geral).

Do discurso de um dos atores, essa partilha de responsabilidade nem sequer ocorre entre diretor e conselho geral, nas suas palavras:

> "é o diretor que tem que decidir e é o diretor que se responsabiliza pelas suas decisões, não é o conselho geral, o conselho geral depois pode 'chamá-lo à pedra', não é, mas até lá o conselho geral não está todos os dias na escola (risos), o conselho geral reúne periodicamente, não está todos os dias … portanto é o diretor, todo o resto é conversa, penso eu, mas isto é o que me diz a experiência " (representante da autarquia no conselho geral).

Face aos discursos apresentados, colocamos como hipótese que esta questão da responsabilidade exclusivamente voltada para o diretor poderá constituir um factor inibidor de lógicas colegiais e democráticas de gestão da escola. No futuro, será interessante verificar a existência ou não de práticas de responsabilização do diretor, quer pela comunidade educativa, quer pela administração central. Enquanto estas práticas tiverem um caráter 'frouxo' é plausível que os diretores continuem a explorar as suas margens de autonomia em benefício de uma gestão democrática.

Considerações Finais

O novo modelo de gestão da escola pública, à luz do Decreto-lei nº 75/2008, induz o protagonismo do líder executivo eficaz, muito próximo do líder "executivo" descrito por Chester Barnard, na década de 1930, pretendendo-se que este seja capaz de conciliar os seus motivos pessoais com os objetivos da organização que dirige, e agir com eficiência (Barnard, 1979). Porém este líder poderá "ser um executivo subordinado, no contexto de uma administração centralizada, embora, por outro lado, mais poderoso perante a generalidade dos atores escolares, agora vistos como subordinados" (Lima, 2011: 60). Esta investigação incide sobre algumas invariantes estruturais, capazes de nos darem conta do plano das orientações para a ação e do plano da ação, efetivamente atualizada numa escola situada no norte de Portugal.

No caso da escola onde foi realizada esta investigação, tivemos oportunidade de refletir sobre a receção, por parte dos atores educativos, desta nova figura. Salienta-se, assim, a discordância com o processo de eleição do diretor de escola, na medida em que na perspetiva destes atores trata-se de uma democracia de tipo mais representativo, quando no passado recente esta assumiu a forma de uma democracia mais participativa. Acresce ainda opiniões críticas quanto à concentração de poderes na figura do diretor. Não obstante tal posição, em termos de mudanças no plano da ação parece não haver mudanças muito significativas, uma vez que, segundo os relatos, os processos adotados assemelham-se aos anteriores, nomeadamente as eleições pelos professores para o cargo de coordenador de departamento, bem como a partilha de poderes do diretor com o vice-diretor e assessores da direção. Neste registo, podemos apontar a existência de alguma mediação dos órgãos colegiais na tomada de decisão. Apesar desta mobilização das margens de autonomia, os discursos simultaneamente apontam para os seus limites devido sobretudo à responsabilidade exclusivamente atribuída ao diretor. Em termos futuros, será interessante verificar se um controlo mais forte sobre o diretor constituiu um fator inibidor da manutenção destas lógicas mais colegiais.

Em sintonia com alguns estudos já realizados sobre o diretor, a gestão escolar pós-colegial fez emergir soluções que ainda respeitam os mínimos democráticos pela Constituição da Republica Portuguesa e pela Lei de bases do Sistema Educativo. Simultaneamente a estes mínimos, regista-se a existência da pressão neoliberal e tentativas de erosão das lógicas democráticas, contudo estas últimas mostram-se resistentes. No presente estudo de caso, a receção dos atores escolares apontam para um funcionamento hibrido, onde uma das dimensões prende-se com as lógicas colegiais e democráticas. Na nossa perspetiva, tal situação evidencia a existência de capacidades de recontextualização organizacional por parte dos atores educativos.

Bibliografia

Barroso, J. (2011). Direção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnico. In António Neto-Mendes, Jorge A. Costa, e Alexandre Ventura (Orgs.). *A Emergência do Director da Escola. Questões Políticas e Organizacionais, Actas do VI Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp.11-22.

Barnard, Chester (1979). *As funções do executivo*. São Paulo: Atlas

Lima, L.C. (2011). Diretor de escola: subordinação e poder. Iin António Neto-Mendes, Jorge A. Costa, e Alexandre Ventura (Orgs.). *A Emergência do Director da Escola. Questões Políticas e Organizacionais, Actas do VI Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp.47-63.

Lima, L.C. (2007). A deliberação democrática nas escolas: os procedimentos gerenciais e as decisões políticas. Iin Mª Fátima Chorão Sanches, Feliciano Veiga, Florbela de Sousa & Joaquim Pintasilgo, *Cidadania e Liderança Escolar*. Porto: Porto Editora, pp.39-55.

Martins, F. (2011). Tempos de mudanças na administração da escola pública em Portugal: a (re)emergência do diretor e a concentração de poderes. I in Jorge A. Costa, e Alexandre Ventura (Orgs.). *A Emergência do Director da Escola. Questões Políticas e Organizacionais, Actas do VI Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp.91-104.

Martins, F. (2009). *Gerencialismo e quase-mercado educacional: a acção organizacional numa escola secundária em época de transição*. Tese de Doutoramento em Educação, especialização em Organização e Administração Escolar. Braga: Universidade do Minho.

Legislação

Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abri - Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré -Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio – Regime de Autonomia, Administração e Gestão de Estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

Planejamento e gestão educacional brasileira nos anos 2000

Jailda Oliveira Santos
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Brasil
jaildaparelhas@yahoo.com.br

Luciane Terra dos Santos Garcia
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Brasil
ltsgarcia@gmail.com

Resumo: O trabalho consiste em uma análise teórica que tem como objetivo discutir de forma contextualizada as políticas de planejamento e gestão da educação brasileira. Para tal, realiza-se uma análise da literatura e documental, partindo da reforma educacional dos anos 90, quando o país passou por reajustes visando se adequar a nova ordem mundial, dominada pela lógica do mercado e pela implementação de políticas neoliberais que refletiram diretamente no campo educacional. Fundamentado em um referencial teórico da política educacional, com base em discussões realizadas por Saviani, Gentili, Bresser-Pereira, entre outros, destacam-se algumas ambiguidades dos documentos oficiais que institucionalizam a política educacional vigente, em que a descentralização aparece como sinônimo de desconcentração física e territorial e não como transferência de poder decisório da instância central para as demais. Analisa-se a implementação das políticas educacionais a partir do Plano Nacional de Educação (2001-2010) – PNE, que estabelece diretrizes, metas e estratégias a serem concretizadas no campo da educação; e do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que consiste em um conglomerado de programas que abarcam a educação em todas as suas etapas, prevendo ações destinadas a intervir nos problemas que se apresentam neste campo, visando prioritariamente à melhoria da educação básica. Por fim, apresenta-se algumas conclusões do estudo, onde se vê a consolidação das novas formas de planejamento e gestão em diferentes âmbitos, por meio dos Planos de Ações Articuladas – PAR.

Palavras-chave: Política Educacional. Planejamento da Educação. Gestão Educacional.

Gestão educacional brasileira: contextualização e concepções

Com o intuito de analisar as políticas de gestão educacional brasileira que se consolidaram nos anos 2000, partiremos de uma incursão pela década de 90, período em que a gestão pública se reestruturou face às mudanças no contexto socioeconômico e político do país. A política educacional articula-se a determinado projeto de sociedade que se pretende implantar ou que está em curso em um dado momento histórico. Daí a importância de contextualizar essas políticas, buscando fazer as necessárias relações para compreender as políticas de gestão pública educacional vigente.

As mudanças econômicas proporcionadas pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação propiciaram a transnacionalização[1] da economia. Para Bruno (2003) trata-se de um processo de integração da economia em nível global no qual não mais atuam nações ou sistemas econômicos nacionais, mas conjuga a ação de grandes grupos econômicos entre si e no interior de cada um. Esses grupos buscam consolidar seus interesses de classe, pressionando as instâncias estatais a implementarem reformas de diversas ordens. No que se refere ao campo educacional, cresceu a pressão para que esses serviços atendam às demandas de desenvolvimento do capital e para que sejam considerados como mercadoria.

No âmbito político, as reformas de Estado implementadas em diversos países foram orientadas pelo neoliberalismo que, segundo Anderson (1995), consiste em um fenômeno que se desenvolveu no pós-guerra, em especial na Europa e América do Norte, tendo em vista contrapor-se ao Estado intervencionista e de bem estar-social, defendido por Keynes[2]. Conforme esse ideário, qualquer ação estatal no sentido de controlar ou limitar os mecanismos de mercado é considerada uma ameaça à liberdade econômica e política. Nesse sentido, o igualitarismo promovido pelo Estado de bem-estar deveria ser combatido, pois destruía a livre concorrência da qual, supostamente, dependia a prosperidade dos cidadãos. Constrói-se, então, a ideia não mais de direitos sociais para todos, mas de individualismo, focalização das ações de proteção social na população mais pobre e abertura ao mercado, mesmo em áreas tradicionalmente de atuação da esfera pública como a educacional.

Segundo essa lógica, o Estado deve tornar-se mínimo, ágil e eficiente, assentado em um número reduzido de organismos descentralizados que devem visar a eficiência dos seus serviços. Este deve, ainda, diminuir sua atuação como provedor de bens e serviços para tornar-se regulador do processo de mercado. Isso, segundo Rodriguez (2009), conduz a transferência de responsabilidades com a área social para instâncias ou jurisdições estaduais e municipais e para a própria sociedade.

Cabe destacar que o processo de difusão e consolidação do ideário neoliberal foi facilitado pela ação de organismos transnacionais, também chamados multilaterais[3]. Estes intervêm na política e economia mundial através de acordos, tratados e recomendações aos quais as nações precisam se submeter para obter financiamentos e inserirem-se na economia globalizada.

Esse contexto de mudanças influenciou a reforma administrativa do Estado brasileiro, tal como, segundo Bresser-Pereira (1997), ocorreu no século XIX. Conforme o autor, um primeiro movimento de mudança na administração pública ocorreu com o objetivo de se instituir o modelo

---

[1] A transnacional é uma estrutura sistêmica, em que cada parte deve servir ao conjunto. Sua busca por eficiência é baseada na conceituação do planeta como uma unidade econômica única, cujas partes são necessariamente interdependentes, o que as faz transferir capitais e recursos materiais e humanos de um continente para o outro, ignorando as fronteiras (BRUNO, 2003, p. 39).

[2] O keynesianismo é uma teoria econômica do começo do século XX, defendida pelo economista inglês John Maynard Keynes e baseada na defesa da intervenção do Estado na economia. Nessa perspectiva, o Estado assume o papel fundamental de estimular a economia em momentos de crise, promovendo políticas sociais para atender as demandas da população, fornecendo e regulando serviços, como forma de garantir o bem-estar social (DELLAGNEZZE, 2012)

[3] ONU – Organização das Nações Unidas; OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico; UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura; OEA – Organização dos Estados Americanos; FMI – Fundo Monetário Internacional; dentre outros.

burocrático visando a superação do patrimonialismo, o que representou um grande avanço no combate à corrupção e ao nepotismo. No modelo patrimonial não existia distinção entre o público e o privado e o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano e não como representante da coletividade. Com a administração burocrática, veio a racionalidade e a organização dos meios mais eficientes para atingir os objetivos da gestão pública, a partir de procedimentos definidos por lei.

Entretanto, no final do século XX, quando se intensificaram as críticas ao Estado, entre outros motivos, buscando legitimar sua reforma segundo o neoliberalismo, a administração pública burocrática foi considerada ineficiente. Defendia-se sua atualização por meio de reforma da gestão pública com base em preceitos oriundos da esfera privada, direcionada para a eficiência e eficácia dos serviços, por meio da intensificação da competitividade entre as instâncias, o controle flexibilizado dos resultados, responsabilização dos sujeitos por suas ações, controle dos gastos públicos, contratos de gestão. É necessário destacar que o gerencialismo não pressupõe a extinção dos modelos anteriores, mas eles coexistem e conflituam entre si, considerando o enraizamento de valores patrimoniais e burocráticos na administração pública brasileira.

Nesse contexto de transformações socioeconômicas e políticas, a educação assumiu centralidade por ser considerada importante instrumento para impulsionar o desenvolvimento econômico do país. Os esforços dos organismos multilaterais voltaram-se para a reestruturação da educação, submetendo-a a lógica de mercado, conforme diretrizes discutidas na Conferência Mundial de Educação para Todos[4], realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990.

Conforme esses parâmetros, a reforma educacional brasileira teve início na década de 90, intensificando-se, especialmente, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e mantendo seu curso nas gestões seguintes, como parte de um processo de reforma do próprio Estado. Esta reforma foi justificada pela necessidade da educação em adequar-se às mudanças políticas, administrativas e econômicas em curso, tendo em vista formar uma força de trabalho mais adaptada aos moldes da atual ordem mundial e às mudanças implementadas no papel do Estado, conforme o ideário neoliberal.

O Brasil participou da Conferência de Jomtien, assumindo as metas estabelecidas para a educação. Em cumprimento de suas proposições, o Ministério da Educação (MEC) divulgou o Plano Decenal de Educação Para Todos, previsto para ser executado no período de 1993 a 2003, com o propósito de direcionar a implementação de diretrizes e parâmetros curriculares, políticas de formação inicial e continuada dos profissionais de educação, além de reforçar o papel de comando do MEC na definição das propostas educacionais. Muitas dessas propostas foram referendadas com a promulgação da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional[5].

---

[4] Realizada em março de 1990, em Jomtien, Tailândia, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), junto com outras organizações com o objetivo de discutir sobre a inserção da educação no contexto da política econômica mundial e aprovar o *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*, com a finalidade de atingir as metas estabelecidas no documento *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (UNESCO, 1990).

[5] Cabe destacar aqui que as diretrizes para a educação brasileira vinham sendo discutidas por profissionais da educação e inúmeras instâncias de mobilização social nas Conferências Brasileiras de Educação,

Para Pino (2001, p. 32), a LDB aprovada deu suporte às políticas apresentadas pelo Executivo, no entanto, seu texto trouxe propostas muito genéricas de forma que "[...] as diretrizes e bases que reordenam de fato a educação caminham por fora da LDB". Conforme a urgência da matéria, as mudanças foram sendo aprovadas por meio de medidas provisórias ou projetos de lei, decretos presidenciais, portarias e resoluções. Por isso, a Lei assumiu um papel legitimador das reformas implementadas.

No entanto, conforme já estava definido na Constituição Federal de 1988, fruto de intensa participação dos grupos sociais em busca da consolidação de direitos, a LDB reafirmou a gestão democrática das escolas, afirmando que "[...] os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades". Além disso, enfatizou, entre seus princípios, "[...] a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes" (BRASIL, 1996). Desta forma, segundo Pereira (2009), a Lei coloca a gestão democrática como principal forma de integração das instituições educacionais com a sociedade e estabelece que as escolas devem aproximar-se da comunidade, integrando-se a ela por meio de processos participativos. Para tanto, "[...] os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público" (BRASIL, 1996).

Dessa forma, a descentralização administrativa, financeira e pedagógica proposta na LDB tanto resultou da mobilização dos setores da sociedade em busca da consolidação de direitos quanto do repasse de responsabilidades da esfera central de poder para as locais, por meio da transferência de ações, que colocam em relevância a gestão escolar. Essa contraposição de interesses dos diferentes grupos sociais reflete-se na consolidação das políticas de gestão educacional, tendo em vista que a participação dos atores sociais na gestão da escola tornou-se fator imprescindível ao êxito ou fracasso das ações implementadas.

Apesar de a gestão democrática pressupor intensa participação dos sujeitos na definição de políticas, essa participação não é observada no que se refere às grandes decisões nacionais. Assim, Gentili (1996) desenvolve os conceitos de *descentralização centralizante* e *centralização-descentralizada.* Isso porque, de um lado, instâncias subnacionais e a própria escola ganham certa autonomia de ação, mas por outro, a definição de suas funções e, principalmente, as grandes decisões educacionais permanecem centralizadas.

Constata-se, então, uma realidade paradoxal, onde o processo de descentralização não pressupõe transferência do poder decisório para as instâncias subnacionais e para a sociedade, restringindo-se, em grande medida, a uma desconcentração física e territorial. É possível perceber a ambiguidade no uso do termo descentralização, utilizado para definir um processo que, na sua essência, tem características de desconcentração. Nesse período, a ação governamental brasileira não se caracterizou pelo compartilhamento de decisões entre as esferas de poder, mas

---

realizadas entre os anos de 1980 e 1991, que resultaram no Projeto de Lei 101/93. A proposta tramitou no Congresso, no entanto, foi substituída por outra, conhecida como Lei Darcy Ribeiro, sendo homologada como a nova LDB. Esta manobra assegurou a aprovação de uma lei que permitisse a operacionalização das políticas neoliberais.

pela atuação do Governo Central como planejador, regulador e coordenador das políticas educacionais, cabendo aos estados e municípios sua execução.

Após mais de uma década de reformas neoliberais, muitas eram as expectativas do povo brasileiro com relação à eleição do presidente Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2010), por sua ligação aos movimentos organizados em torno da conquista de direitos na área social. Lula destacou como um dos principais desafios do seu plano de governo a oferta de uma educação de qualidade para todos, em especial, a inclusão daqueles que historicamente estiveram à margem do sistema educacional. No entanto, no campo educacional, observaram-se mais continuidades do que rupturas em relação ao governo anterior de Fernando Henrique Cardoso.

Oliveira (2009) caracterizou o primeiro mandato do governo Lula como um período de quase ausência de ações educacionais regulares em contraponto ao movimento de reformas implementado no governo anterior. No entanto, no seu segundo mandato, a educação brasileira passou por importantes alterações. Entre elas podemos destacar a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou a educação obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade; a sanção da Lei n° 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; além da Emenda Constitucional n° 53/2006, que substituiu o FUNDEF[6] pelo FUNDEB[7], ampliando a utilização dos recursos do fundo, anteriormente restrito ao Ensino Fundamental, para as três etapas da educação básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

A partir do ano de 2007, a gestão educacional brasileira passou a ser orientada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, o qual pretende colaborar com a redução da desigualdade educacional do país por meio da efetivação do regime de colaboração entre os entes federados. Busca-se compatilhar competências políticas, técnicas e financeiras por meio da execução de programas novos ou já existentes, que abarcam desde a educação básica até educação superior. Essa colaboração se traduz em compromissos firmados por meio de adesão às metas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) e pela elaboração e implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR).

A implementação desses planos traduz uma concepção de gestão de cunho gerencial, definida por Formosinho et al (2010) como uma governação por contrato ou contrato de autonomia. Para estes autores, a multiplicação de processos de gestão contratual acontece em consequência da valorização da participação dos atores locais, característica do movimento de descentralização de poderes e encargos. A contratualização deve implicar na definição de metas concretas entre as partes, assegurando a autonomia de gestão dos meios para que as metas sejam alcançadas.

Nesse sentido, o PMCTE e o PAR assumem a forma de uma modalidade contratual, em que o pacto firmado entre o MEC, estados e municípios prevê assistência técnica e financeira do MEC, com objetivo de melhoria da qualidade da educação. O PDE e o PAR consistem em processos de planejamento desenvolvidos em diferentes esferas visando efetivar processos de gestão compartilhada, da qual trataremos no tópico seguinte.

---

[6] Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

[7] Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

O planejamento da educação brasileira nos anos 2000

Em uma perspectiva teórico-conceitual, Bordignon (2014) considera que o planejamento consiste em um ato de vislumbrar no horizonte o futuro desejado, os objetivos pretendidos e, a partir destes, traçar caminhos e definir meios necessários para alcançá-los. No planejamento educacional, o desenho desse horizonte é moldado pela concepção de educação adotada, que, por sua vez, fundamenta as políticas educacionais, orienta as diretrizes do plano e as metas a serem atingidas por meio da implementação de estratégias e ações. Com respaldo nestas proposições, é possível constatar a imprescindibilidade do planejamento para que as ações educacionais atendam às aspirações sociais, evitando improvisos, fragmentações, incoerências legais, dentre outros fatores que comprometem sua implementação.

O planejamento assume características diversas em diferentes tempos e lugares, visto que seu conteúdo e forma vão sendo moldados para atender necessidades específicas. Seja em nível geral ou local, orienta as ações públicas destinadas a enfrentar problemas e desafios impostos pela dinâmica social. Nesse sentido, podemos afirmar que são as necessidades societárias e históricas que configuram as concepções e as práticas de planejamento. Observadas as peculiaridades do contexto ao qual se aplica, o planejamento deve orientar estratégias, ações e aplicação de recursos que permitam o alcance dos objetivos definidos.

Ao analisar os modelos que orientam o planejamento educacional como uma atividade intrínseca do governo, Vieira e Albuquerque (2001) destacam quatro teorias: o planejamento normativo tradicional consiste em projetar para o futuro metas capazes de promover mudanças com vistas ao alcance de uma realidade considerada desejável; o planejamento estratégico, por sua vez, é caracterizado por incorporar as incertezas, buscando ampliar a capacidade de previsão das situações futuras; já o planejamento participativo diz respeito a processos mais coletivos de tomada de decisão e atuação; por fim, o planejamento gerencial está ancorado nas concepções de qualidade total, otimização e satisfação dos envolvidos. Cabe destacar que esses modelos foram incorporados às políticas de planejamento educacional brasileiras em diferentes contextos e atendendo a interesses distintos. Eles não se apresentam de forma pura, uma vez que as políticas assimilam características de concepções diversas, seja de forma complementar ou conflitante.

Com o avanço da década de 90 percebe-se um esvaziamento da função planejadora do Estado na sua dimensão política e estratégica, ganhando força a agenda de reforma do Estado, de cunho neoliberal, como visto anteriormente. No entanto, nos anos 2000 o Estado começa a recuperar seu papel de protagonista no planejamento e na definição das estratégias de crescimento e desenvolvimento do país, sendo o planejamento estratégico assumido como ferramenta de gestão gerencial.

No contexto do planejamento educacional, destaca-se a promulgação do Plano Nacional de Educação – PNE, que teve sua versão com força de lei aprovada para vigorar entre os anos de 2001 a 2010. Este apoia-se na legislação brasileira, uma vez que o Artigo 214 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu sua elaboração com duração plurianual. Infere-se que ao determinar a instituição de um PNE, previsto por lei, a Constituição buscou solucionar o problema da

descontinuidade das políticas educacionais e assegurar que estas perpassem vários governos, uma vez atreladas a um plano de Estado.

Em consonância com o disposto na Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, tratou do PNE em dois artigos, sendo que no Inciso I, do Artigo 9º, incumbiu a União a tarefa de elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O Parágrafo 1º, do Artigo 87, determinou que a União, no prazo de um ano a partir da publicação da Lei, encaminhasse ao Congresso Nacional o PNE, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996). Expondo um diagnóstico da realidade educacional brasileira em todos os seus níveis e modalidades, o PNE 2001-2010 estabeleceu diretrizes, objetivos e metas a serem alcançados, tendo como limite o prazo de dez anos. A implementação deste PNE foi significativamente comprometida pela falta de recursos, uma vez que o então presidente Fernando Henrique Cardoso vetou o aumento proposto de 3% do Produto Interno Bruto - PIB direcionado para a educação, bem como outras metas que aumentariam os recursos financeiros e investimentos educacionais.

Os Artigos 2° e 3° da Lei que instituiu o PNE merecem especial atenção, uma vez que estabeleceram que os estados, Distrito Federal e municípios também elaborassem seus planos decenais em consonância com o plano nacional e que a União, em articulação com os estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, realizasse avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação. No entanto, conforme explica Saviani (2007), a avaliação periódica prevista no Artigo 3°, com o intuito de corrigir deficiências e distorções, não foi cumprida na gestão do presidente Lula, uma vez que o Ministério da Educação – MEC não organizou uma estrutura capaz de executar essa tarefa. Assim, o PNE foi negligenciado pelo Governo Federal, que não cumpriu suas disposições, e pelos governos subnacionais, que não tiveram suporte técnico e financeiro para elaborarem seus correspondentes planos. O autor ressalta ainda que mediante os baixos índices de desempenho da educação, ao invés de levar em conta o disposto no PNE, o presidente Lula lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que por ser denominado “plano”, projeta a percepção de que se trata de um novo PNE. No entanto, ele caminha paralelo e não o substitui, uma vez que legalmente o PNE permanecia em vigor, embora ignorado, quando o PDE foi aprovado.

Fazendo uma aproximação entre o PNE (2001-2011) e o PDE, percebe-se que o primeiro priorizou a ampliação do atendimento educacional, enquanto que no segundo, a ênfase volta-se para a melhoria da qualidade do ensino. Eles traduzem dois momentos da política educacional mostrando que a expansão das matrículas focalizadas no ensino fundamental, intensificada no Governo de Fernando Henrique Cardoso, atrelada a um processo de enxugamento de recursos para a área social, comprometeu a qualidade da educação nessa etapa de escolaridade e, por conseguinte, nas subsequentes.

Um dos princípios que fundamentou o PDE foi a necessidade de articulação entre os entes federados para que o direito a educação fosse assegurado em todo o território nacional. Nesse sentido, o regime de colaboração seria fundamental para a implementação e sustentabilidade das

ações propostas. No documento "O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas", lançado em 2007, o MEC expõe que, com o PDE, a União passou a assumir mais compromissos perante os demais entes, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação e corrigir distorções que geram desigualdades. A análise do texto também leva ao entendimento de que a União tem se esforçado para fazer com que os municípios assumam a responsabilidade pela qualidade da educação de suas escolas. Por outro lado, Luce e Farenzena (2007) sinalizam para a reafirmação da tendência existente nas relações intergovernamentais, de conceber a política educacional centralmente e descentralizar sua execução.

O PDE foi apresentado ao povo brasileiro pelo presidente Lula como parte do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, revelando a vinculação entre desenvolvimento e educação. Nasceu atrelado ao Movimento Todos pela Educação[8], uma organização de cunho empresarial[9] que busca fomentar o monitoramento da evolução dos indicadores educacionais por parte da sociedade, cobrando de si mesma e dos governos a melhoria da educação (TPE, 2008).

Nesta concepção, o Estado compartilha com a sociedade a responsabilidade pelos resultados da educação, o que fica evidente na própria definição do movimento. Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 225) advertem que, ao lançar o apelo para um grande pacto social em prol da educação, "[...] os empresários se antecipam e pautam a agenda governamental: reafirmam o papel do Estado redefinindo, no entanto, o sentido e o significado da educação pública".

Como resultado das discussões e propostas do Movimento Todos pela Educação[10], em articulação com instituições como UNDIME (União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação), CONSED (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação), UNICEF e UNESCO, foi lançado em 2006 o documento "Compromisso Todos pela Educação". Conforme as autoras anteriormente citadas, o "Compromisso", como ficou conhecido, busca mobilizar a iniciativa privada e organizações sociais para uma atuação conjunta e complementar com o Estado no provimento das políticas públicas, tendo como foco a melhoria da qualidade do ensino refletida em indicadores mensuráveis, obtidos por meio de avaliações externas.

Dentre as várias adesões que o Compromisso teve, de diversas organizações da sociedade civil, destaca-se a adesão do governo federal, representado pelo MEC, que assumiu suas propostas incorporando-as ao PDE e ao PMCTE. Por meio da adesão voluntária ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituido pelo Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, cada ente federado assumiu a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade do ensino básico em sua esfera de competência, observando as 28 diretrizes previstas.

---

[8] O Todos pela Educação é uma aliança da sociedade civil, da iniciativa privada, de organizações sociais, de educadores e de gestores públicos da Educação. É uma união de esforços, em que cada cidadão ou instituição é corresponsável e se mobiliza, em sua área de atuação, para que as crianças e jovens tenham acesso a uma Educação Básica de qualidade (TPE, 2008)

[9] Grupo Gerdau, Grupo Suzano, Banco Itaú, Banco Bradesco, Instituto Unibanco e parceiros como as Organizações Globo e o Instituto Ayrton Sena, dentre outros grupos empresariais.

[10] Em 2006 realizou-se a Conferência Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina, promovida pela Fundação Lemann, Fundação Jacobs e Grupo Gerdau, com apoio do Preal. Os representantes das empresas brasileiras reunidos elaboraram o documento sobre educação denominado "Compromisso Todos Pela Educação" (SHIROMA, GARCIA E CAMPOS, 2011).

O Plano propõe como meta para as unidades federativas, a evolução da educação em escala de qualidade, a ser expressa nos índices do IDEB[11]. Conforme explica Saviani (2007), o IDEB é o recurso técnico pelo qual a implementação do PDE é monitorada, visando definir e redefinir suas metas, orientar e reorientar suas ações e avaliar os resultados de cada etapa, em todo o seu período de vigência e operacionalização, ou seja, até o ano de 2022.

A adesão ao Plano de Metas por parte dos estados, Distrito Federal e municípios demandou a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), definido no documento do MEC como de caráter plurianual. Este plano propõe o desenvolvimento de ações abrangendo quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007).

Para dinamizar a implementação do PAR, o MEC enviou equipes técnicas para prestar assistência na elaboração dos diagnósticos dos sistemas educacionais municipais e estaduais. Tendo os diagnósticos como base, cada estado e município elaborou seu plano, definindo as medidas mais apropriadas para a gestão de seus sistemas educacionais. Com a formalização da adesão dos entes federados ao PAR, o MEC procedeu com a liberação de dados e a disponibilização através do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), das ações e subações destinadas a atender as quatro dimensões que o compõem, oportunizando assim que estados e municípios executassem seus respectivos planos.

Desde sua implantação no ano de 2007, o PAR representa um dos principais instrumentos de planejamento da gestão educacional em muitos municípios, orientando a organização das ações de suas escolas com vistas a melhorar a qualidade da educação, cujos resultados dos esforços implementados devem estar expressos no IDEB. Na primeira década dos anos 2000, o planejamento educacional assumiu papel de destaque na definição das estratégias de crescimento e desenvolvimento do país. O planejamento, portanto, vem se consolidando como elemento essencial da gestão educacional, refletindo a articulação existente entre os planos educacionais e os programas estratégicos nacionais que visam, entre outros objetivos, a melhoria da educação básica por meio da responsabilização das diferentes esferas de poder.

Considerações finais

Com base nas análises realizadas, percebe-se que as políticas educacionais dos anos 2000 consistem, em grande medida, em uma continuidade das da década de 1990, decorrentes das transformações socioeconômicas e políticas então em curso. As políticas de gestão educacional traduzem o embate das demandas dos grupos sociais organizados em defesa de seus anseios político-educacionais.

Sendo assim, a instituição da gestão democrática da educação nos principais textos legais orientadores da educação brasileira, pressuporia ampla participação na definição das políticas e no planejamento educacional. No entanto, a reforma educacional se embasa em uma concepção gerencial de administração pública, que tem como pressuposto a desconcentração de encargos,

[11] O índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi criado em 2007 e é calculado e divulgado periodicamente pelo Instituto Nacional Anísio Teixeira – INEP, com base nos dados do rendimento constantes no censo escolar e do desempenho nas avaliações do Sistema de Avaliação Básica SAEB.

embora se afirme tratar de uma descentralização, os processos decisórios continuam centralizados. Essa concepção influencia o planejamento governamental que se consolida por meio do planejamento estratégico, com base no qual se firmam contratos de gestão. Tal como ocorre no âmbito da gestão, o planejamento também consolida a participação na implementação do que já foi definido.

Por outro lado, entendemos que, pouco a pouco, a tradição histórica de descontinuidade de políticas educacionais, como consequência da ausência de planejamento de longo prazo, começa a se alterar. Esta tradição está atrelada à lógica da fragmentação das ações, características das políticas de governo implementadas no país, em detrimento de políticas de Estado. Inicia-se um processo em que políticas de Estado começam a ser discutidas coletivamente pela sociedade brasileira, havendo avanços na democratização das políticas educacionais. Mas, é necessário atentar que muito das propostas sociais terminam por não se consolidar, considerando o jogo político de interesses dos grupos em conflito. Isso leva a que, muitas vezes, a participação social seja reduzida a meio de legitimação das propostas que os grupos hegemônicos pretendem consolidar.

Com a instituição do PDE, o planejamento da gestão educacional articulando as diferentes esferas governamentais se concretiza por meio no Plano de Ações Articuladas (PAR). Na perspectiva do MEC, esse plano se apresenta como uma proposta democrática, uma vez que se consolida com a participação de gestores, educadores e comunidade em sua elaboração. No entanto, cabe lembrar que a autonomia das unidades subnacionais se restringe, uma vez que, ao aderir ao PAR, estados e municípios se submetem a escolher entre ações e subações predefinidas àquelas que consideram mais próximas de sua realidade.

Enquanto ferramenta executiva do Governo Central, criada nos moldes de um Estado federativo, o PAR é compreendido como um indutor de políticas públicas e do planejamento nas instâncias locais. No entanto, pesquisas recentes[12] têm apontado que, em muitos municípios, o planejamento tem se reduzido ao preenchimento de formulários, circunscrito a um técnico da Secretaria de Educação, o que leva ao esvaziamento da sua dimensão política. Entende-se que a baixa capacidade administrativa de um grande número de municípios dificulta a condução do PAR e empobrece sua execução. Além disso, a lógica de financiamento *per capita* leva o Estado a regular as políticas, o que imprime ao PAR um caráter gerencial e de controle, com ênfase nos resultados e não no processo.

Apesar dessas limitações, o PAR, instituido pelo PMCTE e pelo PDE, pode ser considerado um instrumento inovador, por apresentar uma visão sistêmica de educação desde sua concepção e, embora centralizado, ensaia um regime de colaboração entre as unidades federativas. O PAR pode assumir um papel fundamental na consolidação da gestão democrática das escolas, quando no âmbito da dimensão de gestão educacional, orienta a definição de diretrizes pedagógicas para subsidiar as mesmas na elaboração ou revisão do projeto político pedagógico, o que confere a

[12] Pesquisa interinstitucional "Gestão das Políticas Educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR", realizada com a participação da Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes).

este um caráter de articulador que abrange desde as relações intergovernamentais até o planejamento escolar.

Referências

Anderson, P. (1995). Balanço do neoliberalismo. In Emir Sader & Pablo Gentili (orgs.), Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático (pp. 9-23). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Bordignon, G. (2014). Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In Donaldo Bello de Souza & Angela Maria Martins (orgs), Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas (pp. 29-53). São Paulo: Loyola.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> (Acesso em 17 de abril de 2015).

Brasil. (1993). Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003. Brasília: MEC.

Brasil. (1996). Lei n° 9.394. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm> (Acesso em 08 de maio de 2015).

Brasil. (2007). Decreto 6.094. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6094.htm> (Acesso em 27 de abril de 2015).

Brasil. (2007). O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: MEC.

Bresser-Pereira, L. C. (1997). A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE.

Bruno, L. (2003). Reestruturação capitalista e Estado Nacional. In Dalila Andrade Oliveira & Mariza Duarte (orgs), Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de Educação Básica (pp. 13-41). Belo Horizonte: Autêntica.

Dellagnezze, R. (2012). O estado de bem estar social, o estado neoliberal e a globalização no século XXI. Parte II - O estado contemporâneo. <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12618&revista_caderno=16> (Acesso em 17 junho de 2015).

Formosinho, J. et all .(2010). Autonomia da Escola Pública em Portugal. Vila Nova de Gaia – PT: Fundação Manuel Leão.

Gentili. P. (1999). Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In Tomaz Tadeu da Silva e Pablo Gentili (orgs), Escola S. A. Quem Ganha e Quem Perde no Mercado Educacional do Neoliberalismo (pp. 09-49). Brasília: CNTE.

Luce, M. B & Farenzena, N. (2007). O regime de colaboração intergovernamental. In Mariângela Graciano (org), O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (pp. 09-13). São Paulo : Ação Educativa.

Oliveira, D. A. (2009). As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. RBPAE, v. 25, n. 2, 197-209.

Pereira, S. M. (2009). Estado neoliberal e políticas educacionais democráticas: intenções, contradições e alternativas possíveis. <file:///C:/Users/Cliente/Downloads/18377-104047-1-PB%20(1).pdf> (Acesso em 01 de junho de 2015).

Pino, I. (2001). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In Iria Brzezinski (org), LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam (pp. 19-42). São Paulo: Cortez.

Rodriguez, M. V. (2009). Globalização das políticas públicas: impacto social das reformas educacionais nos anos de 1990. In José Claudinei Lombardi (org), Globalização, pós-modernidade e educação (219-234). Campinas: Autores Associados.

Saviani, D. (2007). O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Educação & Sociedade, vol. 28, n. 100, 1231-1255.

Shiroma, E. O.; Garcia, R. M. C.& Campos, R. F. (2011). Conversão das "almas" pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In Stephen J. Ball & Jefferson Mainardes (orgs), Políticas educacionais: questões e dilemas (pp. 222-247). São Paulo: Cortez.

TPE. (2008). Relatório de Atividades 2008. <http://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/c4d8d61f-3fba-4ea3-9b60-32e99be31740.pdf>. (Acesso em 03 de junho de 2015).

Unesco. (1990). Declaração Mundial sobre Educação para Todos. <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf> (Acesso em 15 de junho de 2015).

Vieira, S. L. & Albuquerque, M. G. M. (2001). Política e planejamento educacional. Fortaleza. Demócrito Rocha.

Escola Democrática no Brasil? políticas públicas e conselhos municipais de educação - discursos confluentes

Joacir Marques da Costa
Universidade Federal de Santa Maria
Universidade Federal do Pampa
mc.joacir@gmail.com

Andrelisa Goulart de Mello
Universidade Federal de Santa Maria
andrelaizes@gmail.com

Ticiane Arruda da Silva
Universidade Federal de Santa Maria
ticianearrudadasilva@gmail.com

Marilene Gabriel Dalla Corte
Universidade Federal de Santa Maria
marilenedallacorte@gmail.com

Resumo – A organização da gestão da educação no Brasil pressupõe políticas públicas ancoradas no regime de colaboração entre União, Estados e Municípios. Nesse processo colaborativo, um importante órgão colegiado é o conselho municipal de educação (CME). Historicamente o CME foi constituindo-se mediante lutas políticas e, a partir da Constituição Federal (1988) e da Lei 9.394/96, passou a [re]articular-se mediante princípios democráticos, com mais autonomia em municípios que constituem sistemas municipais de ensino (SME). Essa possibilidade [re]definiu a dinâmica entre SME e CME que passaram a ser propositores de políticas públicas e, nesse sentido, definidores de projetos e ações que podem ou não desencadear cenários educacionais democráticos. Ademais, objetiva-se nesse artigo analisar discursos produzidos por conselheiros de educação acerca da inter-relação entre princípios e mecanismos de democratização no cenário da escola pública. Os sujeitos pesquisados são os cursistas partícipes da 3ª edição do Programa de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) do Rio Grande do Sul (RS), visando o fortalecimento dos CME, assim como democratização da gestão educacional e escolar nas Redes e SME. A pesquisa ancora-se em aspectos teórico-metodológicos do estudo de caso de abordagem qualitativa, a partir de subsídios teórico-legais e dados produzidos no âmbito de um Observatório de Educação (OBEDUC) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Apreende-se, a partir da análise conjuntural realizada, que "democracia" e "escola democrática" são expressões polissêmicas, atravessadas por discursos advindos de distintos contextos sociais. Compreende-se que o trabalho dos conselhos torna-se relevante na gestão municipal, já que suas ações estão balizadas em princípios de autonomia, descentralização e participação democrática, o que desdobra-se em mecanismos de democratização ou não das instituições escolares.

Palavras-chave: Escola Democrática. Conselho Municipal de Educação. Gestão Educacional. Políticas Educacionais.

Palavras Iniciais

Ao abordarmos uma problematização que tange ao campo educacional do Brasil, não podemos perder de vista a organização das políticas públicas que repercutem e [re]produzem, de alguma forma, os desdobramentos da educação e encaminhamentos da gestão educacional. Desse modo, ao analisar os discursos das políticas educacionais e práticas de gestão da educação sublinham-se, também, questões como qualidade e democratização, termos que circulam sobremaneira nas pesquisas no Brasil. Com isso, o presente artigo tensiona os discursivos acerca de sentidos de *escola democrática*, tendo como objetivo analisar os discursos[1] produzidos por conselheiros municipais de educação acerca da inter-relação entre princípios e mecanismos de democratização no cenário da escola pública.

Para tanto, organizamos o trabalho em tópicos dispostos em i) discutir os movimentos das políticas de gestão da educação no Brasil em uma perspectiva histórica; ii) abordar o processo de municipalização da educação e trabalho dos conselhos municipais, problematizando os sentidos de democratização da escola pública e iii) concluir, de modo parcial, as discussões propostas.

Os sujeitos conselheiros supracitados referem-se aos cursistas partícipes da 3ª edição do Programa de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), desenvolvido pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) no estado do Rio Grande do Sul (RS), Brasil, o qual visa o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME), assim como democratização da gestão educacional e escolar nas Redes e Sistemas Municipais de Ensino[2]. Ademais, a pesquisa ancora-se em aspectos teórico-metodológicos do estudo de caso de abordagem qualitativa, a partir de subsídios e dados produzidos no âmbito de um Observatório de Educação (OBEDUC) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A pesquisa qualitativa, para Minayo (2008: 21), "[...] envolve o universo da realidade, da cultura (valores e crenças), das atitudes, dos motivos, das aspirações, proporcionando as interpretações das ações, a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes". Segundo Yin (2005) são os estudos de caso de cunho analítico os que podem proporcionar significativo avanço no conhecimento real do contexto e esse tipo de investigação é essencial à descrição e à análise de dados que não se tem controle específico sobre os acontecimentos. Portanto, não é desejável manipular as causas e consequências comportamentais e/ou institucionais e, sim, desvelar discussões e análises contextualizadas de práticas sociais e educacionais relacionadas à temática em estudo.

---

[1] Etimologicamente, a palavra *discurso* tem em si a ideia de curso, de percurso, de correr por, de movimento. "O discurso é assim palavra em movimento, prática de linguagem: com o estudo do discurso observa-se o homem falando" (ORLANDI, 2005, p. 15). Assim, não procura-se atravessar o discurso para encontrar um sentido do outro lado, mas, justamente, na re/interpretação de como os sentidos são produzidos e deslocados/deslizados discursivamente.

[2] De acordo com o Art. 18. Da LDB nº 9.394 (BRASIL, 1996), os sistemas municipais de ensino compreendem: I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação.

Ao enfatizarmos o OBEDUC (no qual o presente trabalho imbrica-se) estamos sublinhando a macro pesquisa *Interlocuções entre políticas públicas e ações pedagógicas: limites e possibilidades*, vinculada ao Grupo de Pesquisa Elos/Cnpq da UFSM. Esta macro pesquisa, sob a intenção de identificar e analisar os limites e as possibilidades das ações pedagógicas no contexto da gestão educacional, a partir dos impactos e desafios enfrentados pelos sistemas e interferência das políticas públicas educacionais nas reformas educacionais, prioriza estabelecer processos de interlocução entre Educação Básica e Superior.

Entrementes, a análise e visibilidade dos presentes achados de pesquisa, decorrem de questionamentos realizados com os conselheiros no ambiente virtual de ensino-aprendizagem *Moodle-conselheiros,* espaço no qual desenvolve-se o curso Pró-Conselho. As questões foram elaboradas de maneira que os conselheiros respondessem argumentando e discutindo sob temáticas circulantes no contexto da democracia nos municípios e escolas, sendo, então, subdivididas do seguinte modo: *Questão I* - a) a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; b) a participação da comunidade escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes. Considerando as realidades diversificadas vivenciadas, ao realizarem a atividade procure dar exemplos claros e concretos daquilo que estão querendo dizer, com detalhes do contexto em que estão inseridos; *Questão II* - Levando em consideração os textos que tratam da gestão democrática e do regime de colaboração, quais são os desafios que você conselheiro enfrenta no seu município referente a esses aspectos?; *Questão III* - de que forma a autonomia da escola está sendo gestada no seu município? Além disso, o seu município possui Lei de Gestão Democrática da Educação? Está atualizada? O que esta Lei contempla para dar conta dos princípios de autonomia e participação na gestão escolar e em outras instâncias educacionais do município?

Doravante, apresentam-se os encaminhamos teóricos que balizam a investigação, de modo a estabelecer interlocuções com a própria pesquisa empírica, o que, dialeticamente, aprofunda e tensiona as indagações tão imprescindíveis no campo educacional.

Movimentos de democratização nas políticas de gestão da educação: uma breve perspectiva histórica

Historicamente houve [re]organizações das políticas educacionais do Brasil, reverberando num discurso democrático com a implementação e interferência de políticas públicas como organizativas da sociedade e do “sistema” macroeducacional (sistemas de ensino) e microeducacional (escola), a exemplo de marcos legais como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394 (Brasil, 1996), o Plano Nacional de Educação – PNE Lei nº 10.172 (Brasil, 2001) e PNE Lei nº 13.005 (Brasil, 2014). Esses marcos legais não somente restringem-se a documento textual, mas, o que complexifica as análises, fundamentam-se em propostas de organismos internacionais, demandas da sociedade e programas de governo; inserem-se em contextos políticos, culturais, sociais e econômicos; e produzem práticas e comportamentos em professores, estudantes, gestão educacional e estruturação das instituições escolares.

Frigotto (2001: 64) aborda que as políticas públicas surgem no cenário da globalização como forma de "[...] regulação social e ajuste estrutural, como um mecanismo formal (Estado) e informal (sociedade civil) que estruturam o conjunto de setores da vida social, política e econômica, nas dimensões pública e privada" e, essa [re]estruturação política do século XX na educação do país, sublinha a organização de um necessário processo de gestão de cunho democrático, em que diferentes sujeitos sociais participem ativamente de uma construção identitária nacional.

Sublinhando o fato do termo *administração* transitar para o termo *gestão* a partir da década de 1980 no campo educacional, consideram-se de suma importância as primeiras teorizações sobre *administração educacional* já na década de 1930, em que um grupo de educadores apontava para uma necessária qualificação e valorização da educação brasileira (Lück, 2006; Libâneo, 2005), ou seja, o anseio era de instituir uma educação de acordo com a cultura e contexto social do Brasil. Com isso, dá-se início a elaborações teóricas com ênfase a partir do "enfoque sociológico" (Sander, 1995), tendo como marco no campo educacional o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, advindo principalmente de influências do movimento pedagógico da Escola Nova, o qual, para Ghiraldelli (1994: 19) "[...] conjugava-se muito bem com o nascente otimismo pedagógico, que centrava suas preocupações na reorganização interna das escolas e no redirecionamento dos padrões didáticos e pedagógicos".

Num contexto histórico-político de término da Ditadura Militar no Brasil (1964-1985), a reinvindicação democrática era o grito dos movimentos sociais, instigando a uma movimentação e [re]estruturação do Estado. Nesse cenário, o termo *gestão* escolar, advindo de uma concepção generalizada de gestão educacional como meio de "superação" ao enfoque tecnocrático que situava a administração da educação, ganha respaldo e, assim, o conceito de administração passa a ser superado pelo de gestão, sendo minimizada uma orientação pautada no "[...] antigo enfoque da administração científica, pelo qual se considera que, tanto a organização como as pessoas que nela atuam, são componentes de uma máquina controlada de fora para dentro e de cima para baixo" (Lück, 2007: 50).

No teor dos discursos democráticos apresentaram-se e imbricaram-se princípios de participação coletiva, descentralização, inclusão, autonomia e qualidade, o que, de certo modo, repercutiu em [re]configurações normativas no "sistema" educacional. A exemplo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988), tem em seu texto vários preceitos que encaminham para a democratização dos sistemas de ensino e, consequentemente, das instituições escolares.

A Constituição Federal brasileira estabeleceu a gestão democrática do ensino público como um entre sete princípios necessários para organizar a educação nacional. Assim, a gestão democrática constitui implicações no direito à participação, já que potencializa às pessoas, independentemente de sua situação social e cultural, intervir na construção e consecução de políticas públicas para a educação e na gestão dos sistemas e respectivas instituições educacionais.

A LDB nº 9.394 (Brasil, 1996), corrobora a gestão democrática como princípio, conforme está previsto em seu Art. 3º – "Gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino", e no Art. 14 – "[...] os sistemas de ensino definirão as normas

da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades". A atual LDB passou a preconizar a participação dos atores escolares e a integração escola e comunidade sob os preceitos da democracia, maximizando o discurso de ações coletivas em prol de uma escola que factualmente organize-se em favor da educação local.

Nesse sentido, o Conselheiro J e o Conselheiro G, discutindo acerca do sentido de *democracia,* elaboraram argumentos alusivos a um processo de gestão que mobilize, abarque e empodere distintos atores sociais. Além disso, o Conselheiro G enfatiza que no jogo democrático distintos mecanismos podem corroborar com uma educação local que considere dimensões sociais, culturais e econômicas, o que sem dúvida passa por um trabalho do sistema municipal de ensino:

> Somos um povo pouco acostumado com a "democracia", é visível que a maioria das pessoas não sabem ao certo o que quer dizer essa palavra e quando se transporta a palavra democracia para a gestão democrática, então temos confusão na certa. A gestão democrática empodera as pessoas envolvidas nesse contexto, mas nossa sociedade não está habituada a ter esse empoderamento e é nesse sentido que percebo que somente conseguiremos implementar a gestão democrática na nossa sociedade e em nossas escolas, após muito exercício e chamamento de todos os atores sociais. (Conselheiro J)

> É consenso de que o desenvolvimento de uma sociedade democrática somente se dará pela via de participação dos indivíduos e dos grupos sociais organizados. A gestão participativa no espaço escolar assume a qualidade de política pública e representa o instrumento para o aprimoramento da qualidade do ensino e de garantia de pressupostos constitucionais. Sabe-se que a gestão democrática caracteriza-se, entre outras coisas, como espaço de participação ativa e substancial da comunidade escolar, assegurando a participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local nos conselhos escolares, conferindo às unidades escolares, autonomia progressiva, administrativa e de gestão financeira. Esta descentralização e partilha do poder deve levar em consideração as particularidades sociais, econômicas, políticas e culturais de cada comunidade envolvida para além dos muros das escolas. (Conselheiro G)

O movimento de democratização da educação no Brasil é enfatizado pela CF de 1988, justamente ao preconizar o processo de descentralização de poderes aos entes federados (Distrito federal, União, Estados e Municípios). Sublinha-se que antes da CF de 1988 o ente federado Município era sucumbido estritamente a decisões de âmbito Federal e Estadual e, a partir de 1988, os Municípios passam por uma profunda [re]significação, podendo, então, constituírem-se autônomos e partícipes da construção da gestão da educação no país, no sentido de constituir e/ou fortalecer seus Sistemas Municipais de Ensino e, por sua vez, respectivos Conselhos Municipais de Educação como órgãos colegiados e, portanto, mecanismos de democratização da gestão educacional.

Sabendo-se que a gestão democrática implica participação e descentralização do poder entre os diferentes segmentos/sujeitos envolvidos nos processos decisórios, no compartilhar as responsabilidades, na organização de interesses, na transparência das ações, na mobilização e compromisso social, em controle coletivo, pode-se afirmar que não é difícil perceber, no cotiadiano, se uma escola coloca em prática os mecanismos de democratização. Tais

mecanismos requerem estar instituídos e normatizados em instâncias municipais, daí a importância da existência de SME e da proatividade do CME nos processos de gestão educacional e escolar. Tais mecanismos, entre eles construção e consecução do projeto político-pedagógico, eleição de diretores, participação de órgãos colegiados e autonomia financeira, requerem ser permeados por processos de participação.

> Muitos confundem que a participação da comunidade se dá somente em uma reunião onde os gestores levam opções que entre elas a comunidade escolhe o que quer, e isto não é uma participação é somente uma tomada de decisão. A participação somente ocorre quando há diálogo entre todos os envolvidos. (Conselheiro I)

A escola se torna uma organização mais humanizadora e democrática na medida em que as pessoas que lá estão estejam conscientes e conhecedoras dos preceitos legais, das políticas públicas para a educação, assumirem-se partícipes dos processos administrativos, pedagógicos e financeiros. Entretanto, é importante destacar que a democracia entre os sujeitos na gestão escolar pode ser construída a partir de modelos de liderança compartilhada, em que o gestor (na pessoa do professor, do diretor, do coordenador, ente outras funções docentes) precisa constituir-se um mediador e articulador da participação da comunidade escolar na tomada de decisão e implementação de ações. O Conselheiro D sinaliza que a gestão democrática, no âmbito da participação,

> [...] demanda tempo e dedicação. Se nota que é sempre os mesmos que participam as dificuldades para instituir uma cultura de participação na escola são muitas. Entretanto, o processo de planejamento da escola deve ser visto também como um mecanismo que pode contribuir para a superação do imobilismo da comunidade escolar para o desenvolvimento de uma ação coletiva.

A democratização é realidade no sistema educacional e, cada vez mais, vem sendo preconizada e consolidada. Desse modo, investir na organização e no funcionamento de uma escola, atendendo aos elementos (princípios e mecanismos) que potencializam a sua constituição democrática, sejam eles no âmbito dos pressupostos teóricos e legais, no âmbito de recursos humanos, físicos e materiais, ganha importância e contribui para a concretização de práticas mais coletivas, compartilhadas, dialógicas entre teoria e prática, e, portanto, democráticas. O planejamento, como uma etapa dos processos de gestão, certamente, requer ser coletivo, responsável e decisório de ações micro e macro educacionais que desencadeiem dinâmicas nas unidades escolares respaldadas na legislação educacional, mas, sobretudo, que atendam às necessidades e especificidades locais. Para isso, a educação democrática precisa levar em conta as necessidades e características socioculturais da comunidade escolar. Então, como sinaliza Paro (2003: 17): “A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de se refletir previamente a respeito dos obstáculos e potencialidades que a realidade apresenta para a ação” e, nesse sentido, a gestão democrática em um sistema de ensino e, consequentemente, numa escola se concretizará pelo efetivo compromisso de todos nas decisões comuns, não somente pela quantidade de tarefas

coletivas realizadas, mas pela competência política, pedagógica e organizacional em concretizar permanentemente a proposta sócio educacional municipal e das unidades escolares como um todo.

Conselhos Municipais de Educação: recorrências discursivas e escola democrática na organização da educação municipal

No âmbito das políticas educacionais tanto a CF de 1988 (Brasil, 1988) quanto a LDB nº 9.394 (Brasil, 1996) estabeleceram que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam organizar em regime de colaboração os seus sistemas de ensino. Ao enfatizar a complexidade de trabalhar sob um regime de colaboração, o Conselheiro J sublinha a relevância dos conselhos de educação e a mobilização social que estes podem potencializar:

> Ser democrático e trabalhar em regime de colaboração, é um exercício complexo em nossa sociedade, pois se percebe claramente que ainda estamos longe de conseguir atingir esse objetivo em sua totalidade, nossos poderes não trabalham em sintonia, assim como Distrito Federal, Estados e Municípios dificilmente conseguem estabelecer essa efetiva cooperação. A sociedade civil deve ser melhor instrumentalizada e com a criação de conselhos, onde efetivamente precisa-se de pessoas da sociedade civil, percebo que está sendo a porta principal para o chamamento de pessoas de todos os setores para uma discussão real das necessidades, desafios e alternativas para os problemas que são comuns a toda população ou a uma grande parcela. (Conselheiro J)

Nessa conjuntura, os Conselhos Municipais de Educação, assumem papel relevante junto as Redes e Sistemas, passando a ser considerados instâncias colegiadas normativas, consultivas, deliberativas, fiscalizadoras, com competências e atribuições relativas à condução da educação democrática (Bordignon, 2009). Nas palavras do Conselheiro A:

> [...] a participação democrática necessita de políticas, que organizam e sistematizam a real função de cada um dentro do espaço escolar, pois sabemos que esta é um mecanismo de representação que mobiliza professores, funcionários, alunos, pais, etc. Isto significa que todos podem contribuir com igualdade de oportunidades, no processo de tomada de decisões. [...] pode-se afirmar que é de fundamental importância a participação democrática de toda a comunidade escolar, nos assuntos de interesse da realidade escolar. (Conselheiro A)

Mediante o que aborda o Conselheiro, é importante destacar que a participação de distintos segmentos da sociedade compõem (ou deveriam compor) os Conselhos Municipais de Educação, de maneira que distintas “vozes” e lugares sociais possam ser contemplados. Estes, os Conselhos, antes observados como órgãos técnicos, a partir da CF de 1988 assumem a possibilidade de se constituírem espaço-tempo de dimensão participativa e política. Como aborda Bordignon (2009: 53-54),

> 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.

Os movimentos de democratização dos espaços de gestão requerem dos conselhos, na atualidade, uma outra postura conforme aspirações, necessidades e dimensões da sociedade, de modo que estes assumam-se como órgãos de Estado, ou seja, efetivos órgãos em prol da qualidade social da educação independente de partidos políticos. Bordignon (2009), diferencia órgãos de governo e órgãos de Estado. Para o autor, os conselhos assumem feição de órgãos de governo quando na composição e no exercício de suas funções expressam, traduzem e legitimam, junto à sociedade, a vontade de determinado governo. Como órgãos de Estado, poderão configurar-se quando representam e expressam a vontade da nação, formulando estrategicamente as políticas educacionais. Destaca o autor que na perspectiva democrática, os conselhos passam a representar uma estratégia peculiar de democratização das ações do Estado e não vontades de governos, "os governos também devem exercer funções de Estado [...]" (Bordignon, 2009: 62).
Em seu papel mediador entre a sociedade e o governo, os conselhos, fiéis a sua natureza, não podem querer constituir-se na síntese da vontade da sociedade, dada a impossibilidade da síntese do contraditório social, cuja totalidade poderia vir a ser totalitarismo. Precisam aceitar as diferenças, trabalhar no e com o contraditório, sem cair na armadilha de pretender reduzir a vontade do governo a da sociedade ou vice-versa, ou, pior ainda, querer reduzir a vontade de ambos a sua própria, situando-se numa "terceira margem do rio", desconectados tanto da sociedade quanto do governo (Bordignon, 2009: 67). Ao sublinhar um movimento complexo de discussão em nível municipal, o Conselheiro B aborda uma [re]estruturação da gestão em seu município, a qual passou por questões administrativas e pedagógicas, de modo que a relação entre escolas e conselho municipal de educação fosse de suma importância na qualificação da educação, demonstrando que

> [...] é preciso apropriar-se e interiorizar a concepção de Gestão Democrática, a fim de que ela possa ser instituída em toda a sua grandiosidade, ou seja onde se garanta a participação ativa e comprometida de toda a Comunidade Escolar por meio dos conselhos escolares, da eleição das equipe diretivas e do autofinanciamento, entre outros. O regime de colaboração é um conceito bastante amplo e que aponta para diversas possibilidades. (Conselheiro B)

Mesmo que para alguns governos a criação dos conselhos de educação ser reduzida a concepções de controle, eficácia e eficiência, assim como legitimação das decisões ainda centralizadoras, burocráticas e administrativas, há perspectivas em pesquisas e na literatura educacional que concebem os conselhos como instância colegiada protagonista na dimensão política e pedagógica e no trabalho de direito à educação de qualidade social. Sob a dimensão pedagógica, o Conselheiros E destaca a importância da construção do projeto político-pedagógico, o que vem contribuir para [re]organizar, de modo microeducacional, as escolas e sua [re]significação constante no enfrentamento de desafios.

> O PPP (projeto político pedagógico) vem para fomentar a discussão e a reflexão sobre qual modelo de escola queremos que seja concretizada. Pois almejamos por uma escola, participativa e comprometida com a relação sociedade ou não. O PPP em sua essência não é

> algo desenvolvido para resolver os problemas enfrentados pela escola, mas a sua elaboração deve ser de maneira coerente e participativa pode contribuir para uma organização mais eficaz e inclusiva, como também diminuir alguns desafios educativos que a instituição enfrenta rotineiramente. (Conselheiro E)

Alarcão (2011), quando se refere a uma escola reflexiva, propõe uma escola com projeto coletivo e que este "[...] projeto é uma construção cujo processo de elaboração implica tomada de decisões" (Alarcão, 2011: 95). A autora coloca que esta característica de reflexividade é consequência de um processo de "[...] implicação das pessoas, de negociação de valores e percepções, de diálogo clarificador de pensamento e preparador de decisões" (idem: 99). Então, uma escola que quer constituir-se reflexiva é aquela que prioriza processos de gestão democrática e, nesse sentido, investe em práticas coletivas e participativas que mediatizam a construção e consecução de seu projeto político-pedagógico, na perspectiva de cada um se sinta parte e seja responsável por tudo o que é discutido e construído.

Conclusões parciais: ainda algumas discussões

Consideramos complexo abordar a gestão educacional, uma vez que são distintos discursos e lugares sociais (e ideológicos) que se colocam em jogo, entre eles o trabalho dos conselhos municipais de educação na seara de município que possui ou não sistema de ensino. As questões ampliam-se quando os sujeitos desse processo estão imersos no questionamento e problematização, ou seja, a perspectiva de indagação sobre o seu trabalho pode potencializar produção de conhecimento acerca do efetivo papel do conselho.

Compreende-se que o trabalho dos conselhos, nessa arquitetura político-pedagógica, torna-se relevante na gestão municipal uma vez que suas ações estão balizadas por políticas públicas fundantes em princípios de autonomia, descentralização e participação democrática, o que desdobra-se em mecanismos de democratização ou não das instituições escolares, a exemplo do que afirma o Conselheiro F: "Os conselhos precisam colocar em prática as exigências legais, fiscalizar e tentar buscar a integração com a comunidade".

Demais a mais, com a perspectiva de que a organização da gestão da educação no Brasil pressupõe políticas públicas ancoradas no regime de colaboração entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios, passou-se a mobilizar nos contextos municipais processos educacionais colaborativos e de cooperação técnica, sendo que o CME tornou-se um importante órgão colegiado é o conselho municipal de educação (CME) como relevante mecanismo de democratização voltado para abarcar as necessidades educacionais locais, sinalizando e encaminhando os assuntos da gestão educacional e escolar com caráter de complementaridade e suplementaridade, assim como atuando na perspectiva de dar conta das especificidades locais e das políticas públicas educacionais nacionais.

No que diz respeito a dimensão de organização dos conselhos municipais de educação, é inerente um determinado engajamento político-pedagógico, o qual reverbera em assumir uma postura de relação entre sociedade e governo e de luta pela constituição e/ou fortalecimento dos sistemas municipais de ensino; essa questão repercute no papel e gestão da escola em um sistema de

ensino. Todavia, ainda percebe-se a autonomia de tais órgãos colegiados minimizada pelo poder público e isso reverbera na instância escolar, seja por falta de espaço concedido pelos gestores municipais, e/ou por falta de autonomia financeira, e/ou por falta de conhecimento por parte dos próprios conselheiros/gestores acerca de seu papel na educação municipal, repercutindo em fragilidades na educação municipal decorrentes, também, da não institucionalização efetiva do conselho como um órgão propositivo e articulador de políticas públicas e pouca prioridade de muitos municípios, ainda, quanto à constituição de sistemas municipais de ensino.

Logo, fica pontual que a escola é um espaço marcado pela coletividade e precisa construir constantemente os seus processos de gestão, os quais requerem ser refletidos numa dimensão favorável à participação e à tomada de decisões compartilhadas. Torna-se impossível promover a gestão escolar democrática mediante discursos demagógicos, sejam eles em instâncias nacionais, municipais ou institucionais, quando não é possível ainda alcançar um nível de conscientização do papel participativo dos sujeitos e do seu comprometimento com o processo de mudanças. Nesse sentido, a gestão escolar democrática precisa ser compreendida como uma maneira compartilhada de organizar a escola em seus aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros, permeados pelas dimensões legais e relacional. Para tanto, as políticas públicas educacionais locais, propostas e normatizadas pelo CME precisam subsidiar e impulsionar a gestão da rede de escolas municipais, assim como a gestão escolar propriamente dito.

O trabalho coletivo é uma necessidade a ser priorizada pelos governos e, consequentemente, pelos conselheiros dos CME e gestores de escolas, porque a tarefa de educar é construída por ações conjuntas dos vários sujeitos que estão nesses contextos educacionais, ou seja, o conselho de educação e a escola não são democráticos somente por suas práticas de participação, mas pela efetividade e qualidade dessa participação que se concretiza pelo nível de consciência nas atividades a serem desenvolvidas, pela tomada de decisões compartilhadamente, pelo comprometimento na execução das ações propostas, entre outros aspectos. Por isso, a democracia não pode ser vista meramente como uma meta a ser atingida, sobretudo, está imbuída de espaços de participação, no sentido de avançar na mobilização e conscientização dos envolvidos nos processos educacionais, independente da instância.

Apreende-se, a partir da análise conjuntural realizada, que “democracia” e “escola democrática” são expressões polissêmicas, atravessadas por discursos advindos de distintos contextos sócio-históricos, ou seja, há uma simultaneidade de movimentos distintos de sentido, uma multiplicidade de sentidos em um determinado objeto simbólico (ORLANDI, 2005). Observa-se que enunciações discursivas como autonomia, descentralização, participação, mecanismos etc. gravitam em torno do que entende-se por “escola democrática”, denotando os deslizamentos de sentidos e suas múltiplas re/interpretações.

Referências

Alarcão, I. (2011). *Professores Reflexivos em uma escola reflexiva.* São Paulo: Editora Cortez.

Bordignon, G. (2009). *Gestão da educação* no município: Sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado. www.planalto.gov.br (Acessível em 15 março de 2015).

Brasil. (1996). Lei nº. 9.394. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.* www.planalto.gov.br (Acessível em 15 março de 2015).

Brasil. (2014). *Lei nº 13.005*, de 25 de junho de 2014. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm (Acessível em 10 de julho de 2015).

Brasil. (2001). *Lei nº 10.172,* de 09 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br (Acessível em 10 de julho de 2015).

Frigotto, G. (2001). Reformas Educativas e o Retrocesso Democrático no Brasil nos anos 90. In C. Linhares. (Org). *Os Professores e a Reinvenção da Escola.* São Paulo: Cortez.

Ghiraldelli Junior, P. (1994). *História da Educação.* São Paulo: Cortez.

Libâneo, J. C., & Oliveira J. F. de, & Toschi, M. S. (2005). *Educação Escolar:* políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez.

Lück, H. (2006). *Concepções e processos democráticos de gestão educacional.* Petrópolis, RJ: Vozes.

Lück, H. (2007). *Gestão Educacional:* Uma questão paradigmática. São Paulo: Vozes.

Minayo, M. C. de S. (Org.). (2008). *Pesquisa Social:* Teoria, Método e Criatividade. Petrópolis: Vozes.

Paro, H. V. (2003). *Gestão democrática da escola pública.* São Paulo: Editora Ática.

Sander, B. (1995). *Gestão da Educação na América Latina:* Construção e reconstrução do conhecimento. São Paulo: Autores Associados.

Yin, R. (2005). *Estudo de Caso:* Planejamento e métodos. Porto Alegre: BooKman.

Conselho da Comunidade Educativa-Figura de retórica ou retórica de figuras?

João Estanqueiro
Secretaria Regional de Educação
estanqueirojm@gmail.com

Virgínio Sá
DCSE-IE-Universidade do Minho
virsa@ie.uminho.pt

Resumo - Num tempo caraterizado, a montante, por inúmeras mudanças políticas e económicas em países centrais do sistema mundial e cujas consequências são notáveis nas políticas públicas, nomeadamente na educação, importa, a jusante, desnudar as tramas que se vão tecendo.

Assim, face aos discursos da administração, ao corpus jurídico-normativo que enquadra as questões da administração e gestão escolares e às práticas dos atores em cada escola, decidimos estudar o novo órgão criado no ordenamento jurídico da Região Autónoma da Madeira no período pós Decreto-lei n.º 769-A/76.

Nesta comunicação apresentamos a estrutura do estudo em curso que se alicerça em três objetivos: desvelar a tríade organizacional composta pelos conceitos de administração, direção e gestão, compreender se os conceitos de democracia, participação e autonomia se enquadram numa lógica de "equilátero" ou "escaleno" organizacional e interpretar o funcionamento do Conselho da Comunidade Educativa à luz de um olhar sociológico da escola como organização educativa.

Como metodologia de investigação privilegiou-se a investigação qualitativa, procurando-se compreender e interpretar se o CCE é o órgão de direção da escola.

Palavras-chave: administração educacional, conselho da comunidade educativa, autonomia

1.Introdução

Com a publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira, mais tarde alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho, surge no ordenamento jurídico da administração e gestão das escolas deste território insular um novo órgão, o conselho da comunidade educativa (CCE), análogo, no espaço continental, à assembleia decorrente dos Decretos-Lei n.os172/91, de 10 de maio e.115-A/98, de 4 de maio. Este órgão aparece, assim, do ponto de vista normativo, implicitamente primeiro e depois explicitamente, catalogado como órgão de direção da escola, algo que sucede pela primeira vez no nosso quadro normativo.

Face a esta realidade, foi nosso propósito identificar na produção normativa quer no território continental quer na Região Autónoma da Madeira, o aparecimento dos conceitos de direção,

administração e gestão e, posteriormente, clarificar o conceito de direção, problematizá-lo, desvelar o sentido abstrato em que nos é apresentado, distingui-lo do de gestão e administração, enquadrá-lo num contexto histórico preciso, indissociável de determinados contextos históricos e sociais e de determinados enquadramentos políticos e normativos, retirar-lhe, enfim, essa conotação vaga. Neste quadro, urge destacar os estudos do grupo de trabalho da Universidade do Minho, solicitados pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), assinados individualmente pelos seus autores e apresentados publicamente num encontro de trabalho em Braga - A Gestão do Sistema Escolar -, nos dias 7 e 8 de maio de 1987, concretamente os referentes à direção e gestão das escolas, estudos estes que marcam uma viragem na forma de pensar organizacionalmente a escola portuguesa, estruturados normativamente na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e que têm no princípio da participação aquilo que designaria como um dos preciosos legados do 25 de abril de 1974.

Concomitantemente, situou-se a Administração Regional Autónoma no quadro mais vasto da Administração Central, identificando os aspetos, quer do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira, quer do diploma que fixa as competências específicas da Região, Decreto-Lei n.º 364/79, de 4 de setembro, nomeadamente em matéria de educação, e que nos poderão ajudar a compreender as opções tomadas nesta matéria. Outrossim, se não confunda este nosso desiderato com o estudo das versões oficiais da realidade, pois, parafraseando Berger, as coisas não são o que parecem ser, importa espreitar pelo buraco da fechadura e estudar as práticas dos atores, o mundo não oficial da organização, aquilo que no plano analítico Lima designa como o *plano da ação organizacional* em contraponto com o *plano das orientações para a ação organizacional*. O mesmo é dizer que se privilegiará uma análise de teor sócioorganizacional pois, como refere Lima, não podemos ter a ilusão que a alteração de um determinado modelo de gestão, se faz apenas pela via da revisão do ordenamento jurídico anterior, ou, como diz Freire (2011, p. 25), “Numa perspetiva realmente progressista, democrática e não autoritária, não se muda a cara da escola por portaria.” ou, recuando mais no tempo, *On ne change pas la societé par décret*, como tão bem escreveu Crozier em 1997, expressão que dá título ao livro publicado na altura.

2. Questões de investigação

Face a este background, foi nosso propósito proceder ao contraponto entre o conteúdo dos normativos e as práticas dos atores neste órgão, procurando compreender-se, lato senso, a congruência entre as atribuições consagradas no normativo, as competências e os indicadores do plano de ação. Estudar a organização em ação, a ação organizada de um órgão, sempre atento aos dois extremos que são a ilusão em obter os instantâneos desta ou refugiarmo-nos nas normas, anestesiados pela sua intemporalidade, distantes que estão dos contextos específicos da ação! Estar atentos à dimensão política, às diversas racionalidades, aos múltiplos interesses em confronto, às diferentes lógicas sabendo que estudamos o presente mas é já sobre o passado que escrevemos. O fluir inexorável do tempo que dissipa os acontecimentos, que imprime novos sentidos aos decursos das ações, e que nos impele a cada momento a prolongar a investigação, na mais íntima

e profunda convicção de que o amanhã, mais do que ter atirado o hoje para um tempo pretérito, transformou o nosso objeto de estudo, do ponto de vista normativo, em mais um espólio do que tem sido a produção legislativa no país em geral.

Assim sendo, a análise do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, mais do que abordar a arte de administrar e de organizar ou eventualmente da apresentação de qualquer modelo normativo alternativo de organização escolar ou da defesa de uma ideologia administrativa qualquer, a análise do diploma pretende munir-nos de lentes subtraídas à sociologia das organizações e administração educativas que sustentem respostas às questões que se colocam:

- CCE - órgão de direção, mera subtileza semântica, figura de retórica ou retórica de figuras?

-Que congruência entre as atribuições do normativo, as competências e os indicadores do plano de ação?

- Órgão de participação por excelência, mas de que tipo de participação?

Face a estas questões gerais formularam-se as seguintes questões específicas:

- Será o CCE um órgão de direção, o órgão que define a política da escola?

- O CCE, no pressuposto de que define a política da escola, fiscalizará o (s) órgão(s) de gestão?

- Ou, pelo contrário, o CCE será um apêndice do conselho executivo, do órgão de gestão?

- A ser assim, servirá mais para legitimar as políticas do conselho executivo do que para exercer o seu papel fiscalizador sobre este?

- O CCE é o lugar apropriado de confronto de teses e antíteses que exprimem o conflito, o choque de contrários, a sua justaposição ou, pelo contrário, a voz monocórdica do conselho executivo?

- CCE um órgão para requerer mercês, buscar desagravos, apoiar pretensões?

3. Enquadramento teórico

Posto isto, a primeira tarefa foi desvelar aquilo a que designamos por tríade organizacional, a administração, a direção e a gestão dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário, começando por abordar o dilema da administração e gestão dos estabelecimentos de ensino dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário na Constituição da República Portuguesa, na LBSE, na CRSE e nos diplomas reguladores desta matéria a partir do 25 de Abril de 1974, designadamente nos Decretos-Lei n.ºs 221/74, de 27 de Maio, 735-A/74, de 21 de Dezembro, 769-A/76[1], de 23 de Outubro, 172/91, de 10 de Maio

[1] Este diploma vem preencher um vazio legal, já que o anterior diploma que regulamentava esta matéria - Decreto-Lei n.º 735-A/74, de21 de Dezembro -, dispunha no número 1 do seu artigo 39.º que "O regime previsto no presente diploma vigorará, a título experimental, durante o ano escolar de 1974-1975." Mais acrescentava o número 2 do mesmo artigo que "Este diploma será obrigatoriamente revisto até 31 de Agosto de 1975." Como

De seguida e como já foi referido anteriormente, problematizou-se a questão da democracia, da participação e da autonomia, questionando se estas se subsumiriam num equilátero ou escaleno organizacional, no sentido de, grosso modo, verificar se estaríamos perante ensaios substantivos de democracia ou apenas diante de ensaios formais, de simulacros de participação. Atente-se, por exemplo, na alusão que Lima (2011, p.71) faz

> "ao próprio campo lexical da educação e do governo das escolas, que foi progressivamente abandonando palavras como democracia, cidadania, liberdade, cooperação, solidariedade, bem comum, justiça, para se concentrar na modernização, racionalização, eficácia, concorrência, rivalidade, aproximando--se consideravelmente do universo semântico mais típico da esfera económico-empresarial".

"O estudo da participação nas organizações educativas, designadamente na escola, remete para a problemática da democratização da educação e do ensino e para a construção da escola democrática" (Lima 1998:139). Democracia e participação são dois valores centrais à organização escolar, acrescido do conceito de cidadania. E não tenhamos dúvidas que diferentes conceções de democracia e de cidadania implicam conceções diferentes de educação.

Parafraseando o Andarilho da Utopia, cujo pensamento é cada vez mais atual, é imperativo anunciar e denunciar, ter consciência crítica. É preciso que o sujeito se reconheça como sujeito do mundo, no mundo e com o mundo. Os homens e as mulheres são capazes de atuar conscientemente sobre a realidade objetivada, deixando de ser objeto desta e passando a ser sujeito.

Não sejamos ingénuos, mais do que construir focalizações normativas de tipo descritivo,

> " (…) importa investir ao nível da análise e tentativa de interpretação do alcance e significado dos novos espaços que vêm sendo consagrados nas sucessivas produções legislativas e dos novos dispositivos que vêm sendo ensaiados, mesmo quando não previstos nesses instrumentos normativos." (Sá, 2004:106).

E ter vigilância crítica, pois:

> "Se os contextos organizacionais, enquanto campos estruturados onde se confrontam racionalidades distintas, condicionam, embora não determinem, os resultados do jogo que aí decorre, então a análise dessas arenas políticas pode revelar-se essencial na compreensão das opções mais ou menos deliberadas daqueles que decidiram não jogar o jogo, seja por falta de comparência, seja pela decisão de o abandonar já depois do seu início." (Sá, 2004:177)

Relativamente à autonomia da escola, questionamo-nos se não "poderá ser traduzível através do seguinte oxímero: a escola heteronomamente autónoma ou a escola com autonomia heterogovernada." (Lima, 2011, p.15)

Esvaziando a escola dos conteúdos substanciais que estruturam a sua direção e a autonomia, maquilhando-as apenas com os conceitos formais reproduzidos na legislação, qual subtileza semântica (!), não estaremos perante o primado da tecnocracia racional legal, do pensamento neotayloriano de novo em voga? Do primado das soluções técnicas? Do planeamento racional

---

se pode verificar e atendendo à data de publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, - 23 de Outubro, este diploma aplicar-se-á com o ano escolar 1976-1977, já iniciado.

burocrático? Por outras palavras, da despolitização das escolas, da evacuação da democracia? Um discurso a recordar o *one best way*, a solução ótima, uma escola fortemente domesticada em que os alunos continuem a aprender e os professores a ensinar? A educação bancária, tão cara a Paulo Freire!

Finalmente e para encerrar o capítulo teórico, passaram-se em revista os modelos organizacionais analíticos/interpretativos e a abordagem das teorias e perspetivas de análise sociológica das organizações que nos permitirão conhecer melhor a escola enquanto organização educativa, como organização em ação. Outrossim, não podemos descurar os modelos organizacionais normativistas/pragmáticos, as teorias das organizações, as escolas e as doutrinas de gestão, integrando estes, enquanto objeto de estudo a partir dos referenciais de análise fornecidos pelos modelos organizacionais analíticos/interpretativos. Finalmente, não descuramos as metáforas organizacionais, instrumento indispensável no estudo das conceções organizacionais de escola, na compreensão da escola enquanto organização educativa.

A escola, como nos diz Lima (2006:20) "É uma criação histórico-cultural, não um dado da natureza.", a escola não é um objeto, é uma construção social, é uma criação humana pelo que, recorrendo ainda a este autor, importa ter em atenção que:

> "Compreender a escola enquanto organização educativa especializada exige a consideração da sua historicidade enquanto unidade social artificialmente construída e das suas especificidades em termos de políticas e objetivos educacionais, de tecnologias pedagógicas e processos didáticos, de estruturas de controlo e de coordenação do trabalho docente e do trabalho discente, etc..» (Lima, 2006:17-18).

4. Metodologia de investigação

Um modo de olhar a realidade consubstancia o capítulo dedicado à metodologia de investigação e reúne as questões que nos guiaram durante o presente trabalho:

- Qual é a forma e a natureza da realidade? O que é que pode ser conhecido sobre ela?
- Qual é a natureza da relação entre o sujeito cognoscente e aquilo que ele pensa poder conhecer?
- E, finalmente, como é que se pode conhecer aquilo que se acredita poder ser conhecido?

Privilegiando uma perspetiva qualitativa tentou captar-se e interpretar a realidade social na sua diversidade e especificidade. Cruzar os pontos de vista dos atores sociais e contrastá-los com os nossos na tentativa de procurar uma visão mais consensual da realidade. Negociamos com os atores a partilha simbólica para "ler" o real, procurando quer as especificidades, quer as regularidades. Fomos sujeitos participantes e observadores, que estivemos em diálogo permanente e fizemos jus à comparação de pontos de vista, "mergulhando" no contexto da ação para penetrar no seu universo de significados.

5. Conclusões

Quanto a resultados, é prematuro adiantar conclusões, mas podemos já afirmar que a composição do CCE é feita maioritariamente por professores, que para além de representarem a sua classe profissional, se fazem "representar" na qualidade de pais, de representantes da autarquia e dos interesses culturais, por exemplo.

Referências

Berger, P. (2002). *Perspectivas Sociológicas - Uma Visão Humanística*. Petrópolis: Vozes.

Croizier, M. (1979). *On ne Change pas la Société par Décret*. Paris: Bernard Grasset.

Freire, P. (2011). *A Educação na Cidade*. São Paulo: Cortez

Lima, L. (1988). *Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*. Lisboa: Livros Horizonte.

Lima, L. (1988). Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária. Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Ministério da Educação. *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, pp. 149-195.

Lima, L. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988).* Braga: Universidade do Minho.

Lima, L. (org.), (2006). *Compreender a Escola. Perspectivas de Análise Organizacional*. Porto: Edições Asa.

Lima, L. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva

Sá, V. (2004). *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa. Uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga: Centro de Investigação em Educação- Universidade do Minho.

A Vez e a Voz dos Pais

João Macedo Faria
Agrupamento de Escolas de Massamá
luzmacedofaria@gmail.com

Resumo: No âmbito de uma tese de doutoramento[1] analisámos uma Federação Concelhia de Associações de Pais, abordando o movimento associativo parental como sistema social e problematizando a sua relação (*overlapping*) com o sistema educativo e com o sistema político, seguindo, como lente cognitiva, a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. A metodologia de investigação concretizou-se no inventário e análise documental do arquivo da Federação, filtrada posteriormente numa análise de conteúdo e complementada com a entrevista de atores-chave. Num percurso de consolidação da Federação acompanhado pelo reconhecimento quase universal das virtudes (e armadilhas) da participação e do envolvimento parental, identificámos as expetativas, os conectores e as fronteiras. Numa sociedade marcada pelo individualismo e consumismo o dirigente associativo "faz comunidade", reconhecendo que a força do seu impulso cívico se debate com a erosão do movimento face às múltiplas exigências institucionais.

Palavras-chave: associativismo parental; comunidade educativa; *overlapping*; sistemas sociais.

1. A participação parental

A investigação sobre a participação parental e o discurso político têm vindo a conferir estatuto relevante à participação dos pais e ao movimento associativo parental enquanto elemento essencial do espaço público.

As Ciências Sociais da Educação têm confirmado, em geral, a relevância do objeto e as suas conclusões têm influenciado, sob diferentes formas, o reformismo do sistema educativo e a adoção do modelo das "escolas eficazes" (Nóvoa,1992), favorecendo a promoção de um consenso alargado que identificou na participação parental as virtudes seguintes:

- a valorização do envolvimento parental (Epstein,2002) nas tarefas educativas, considerada como uma estratégia positiva para o incremento do sucesso escolar (virtude pedagógica);
- a participação dos pais em estruturas de representação ligadas, ou conectadas, com o sistema educativo, considerada como um reforço do carácter democrático (Davies,1994; 2005) do sistema educativo e do próprio sistema político (virtude democrática);
- o *empowerment* do público parental objetivado como uma forma de pressão positiva sobre a organização e funcionamento das escolas, contribuindo para aferir e melhorar o desempenho do sistema educativo (virtude mercantil).

---

[1] Tese na área de Administração e Política Educacional: Faria, J. (2011), *A Vez e a Voz dos Pais – a Autopoiesis do Movimento Associativo Parental*, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Consultável em http://hdl.handle.net/10451/3188.

A virtude pedagógica constituiu-se como uma fórmula empática ao enunciar o primado da "criança no centro", que se instituiu em chave da mudança do sistema e de polo de afirmação de um bem comum. A virtude democrática constituiu-se, pelo seu lado, a partir da ideia generosa de que a democracia nos sistemas sociais se pode aprofundar, com naturalidade, pela transparência e prestação de contas, pela hipersensibilidade ao ambiente, pela inclusão da representação de interesses externos no interior dos sistemas. A virtude mercantil deriva da conceção liberal que defende que a atribuição de uma maior liberdade de escolha ao consumidor (ou cliente) se traduz no acréscimo da sua capacidade de influenciar a qualidade do produto e que, portanto, num emergente "mercado educativo", a liberdade de escolha dos pais promove a melhoria da qualidade das escolas.

A reflexão e investigação sobre a participação parental tem evoluído, no entanto, para uma problematização mais apurada dos seus efeitos (nas escolas, nos alunos, nos professores, nos próprios pais) e para um registo mais complexo das suas formas (Ball,2003; Sá, 2004; Silva, 2003; Vincent, 2000), denunciando as debilidades argumentativas dos pressupostos e abalando as certezas em que assentaram as virtudes identificadas. Por um lado, a sociologia crítica realçou a desigualdade dos vários grupos de pais em relação às condições de acesso à informação e aos recursos culturais e financeiros, mostrando a existência de uma massa anónima de não-participantes e a prevalência das classes médias no dirigismo associativo. Por outro lado, as resistências à mudança, ou os bloqueios às mudanças expectáveis, parecem contradizer os propósitos supostamente consensuais das políticas educativas, surpreendendo os próprios mentores da virtude democrática

> A participação na maioria das escolas é típica e cuidadosamente controlada e limitada pelos administradores e pelo conselho escolar. Os pais são encorajados a apoiar a educação dos seus filhos em casa, a responder a pedidos e sugestões da escola e a juntar--se à associação de pais. Os professores raramente encorajam uma ação coletiva. Se existe alguma espécie de conselho escolar mandatado, o diretor da escola frequentemente controla a sua agenda e o conselho não tem pessoal, orçamento ou formação independente para os seus membros. (Davies, 2005: 31)

Problematizando as virtudes acima identificadas, assumimos a viragem para uma análise sistémica do movimento associativo, tomando como referência teórica dominante os sistemas sociais de Luhmann e, como objeto de investigação, uma Federação Concelhia de Associações de Pais. Mais do que procurar confirmar, ou desmentir, as virtudes pedagógica, democrática ou mercantil da participação parental, colocamos a análise do movimento associativo parental, enquanto sistema social, no centro da nossa reflexão e da nossa investigação, questionando as suas virtudes, e armadilhas, no contexto da complexidade da sociedade atual.

2. As associações de pais no espaço público

A crescente presença do movimento associativo parental no espaço público decorre, em parte, de mudanças no ambiente do sistema educativo. O sistema educativo tornou-se mais sensível ao polo familiar, pois as próprias mudanças no sistema familiar externalizaram focos de perturbação e novos desafios aos processos de socialização dos alunos nas organizações escolares. O sistema

educativo, na sua dependência do Estado, foi abalado pelas crises de legitimidade do poder político, pela denúncia de ineficácia da burocracia e, particularmente, pelos limites do próprio princípio de redistribuição, com a proclamada racionalização de recursos num contexto de carência de receitas, na concorrência com outros serviços públicos igualmente decisivos para garantir o princípio universal do Estado-Providência.

O movimento associativo parental marca presença no espaço público na medida em que, com alguma facilidade, se faz "ver e ouvir" nos meios de comunicação social e se torna participante em conselhos, comissões, grupos de ação e de reflexão, encontros, seminários, congressos, que, em alguns casos, produzem observação sobre o sistema educativo e produzem conhecimento relevante para a decisão política. Mas a multiplicação dos lugares de participação quer a nível nacional[2], quer a nível local, recorrendo às federações e associações de base, não reflete diretamente uma maior capacidade de influenciar e de "entrar" no sistema educativo. Mesmo que, sob um ponto de vista académico, tenha sido relevado o conhecimento sociológico sobre a família na formação e na prática dos professores, as operações internas do sistema educativo são, no essencial, comunicação sobre factos pedagógicos ou, noutra vertente, eventos de comunicação sobre normas e procedimentos escolares. Os contributos positivos da aproximação, ou abertura, entre a escola e a família, parecem fundamentar-se, frequentemente, numa tentativa de pedagogização do sistema familiar, por uma visão centrada no positivo da escola e no défice da família, ou seja, as fronteiras são sempre definidas pela escola.

A autonomia das esferas de ação social (Walzer,1999), ou a autonomia dos subsistemas funcionais (Luhmann, 2005), é condição necessária ao funcionamento das democracias modernas. O que se perde em unidade e verticalidade, ganha-se em legitimidade e ajustamento organizacional, o reconhecimento da complexidade é alavanca da diferenciação funcional. A questão, para qualquer sistema, e nomeadamente para o sistema educativo, coloca-se também no campo da eficácia, ou seja, no contributo para o cumprimento da sua função[3]. Até que ponto a participação parental, mesmo que sob o signo da captação (Papadopoulos, 1995), ou seja, forçada a entrar nos eixos do funcionamento do sistema educativo, contribui para a eficácia deste sistema? Ou, sob o ponto de vista do sistema político, como poderá aquela participação contribuir para a eficácia da sua regulação?

3. O Movimento Associativo Parental como sistema social

Niklas Luhmann (1927-1998) é o sociólogo alemão que tomámos como referência essencial nas premissas teóricas da nossa investigação. Ele é o autor da teoria dos sistemas sociais que refunda a sociologia a partir das bases lançadas pelo seu mestre em Harvard, Talcott Parsons, e no confronto produtivo com o seu rival, Jurgen Habermas.

Luhmann adequa a teoria sistémica e a cibernética ao campo sociológico, focando a sua atenção na comunicação como elemento essencial dos fenómenos sociais. Desta forma a sociologia

---

[2] Pedro Silva (1994) identifica onze organismos em que os representantes da CONFAP estavam presentes, alguns não estão associados ao sistema educativo mas a instâncias de definição de uma política de família e ou de juventude.

[3] A função do sistema educativo é, segundo Luhmann, promover a capacidade de aprender a aprender.

reconfigura-se como Ciência dos Sistemas Sociais, seja sob a forma do sistema-mundo, (a sociedade global), de sistemas funcionais (como o direito, a educação, a política, a economia…), de meros sistemas de interação (como o conflito) ou de movimentos sociais de protesto. Os sistemas sociais constituem-se na diferença entre sistema/ambiente, sempre indeterminada e evolutiva, sendo simultaneamente fechados e abertos. Fechados na sua operatividade recursiva (autopoiética) e abertos a uma permanente seleção e atualização interna do ambiente em processos de *overlapping* (interpenetração sistémica).

Não sendo possível uma explanação mais alargada desta teoria, neste contexto, chamamos a atenção para as implicações na observação e no observador: a metodologia apela à desconstrução discursiva e o observador reconhece-se como sistema de observação autorreferencial. Entre a abstração teórica luhmanniana e o concreto do terreno de investigação, obriga-se o observador a sucessivas ruturas na conceção de ator e de ação.

O movimento associativo parental é composto por duas modalidades ou tipologias sociais que se entrecruzam: um movimento social de protesto e um associativismo híbrido do terceiro sector, posicionados no ambiente próximo do sistema educativo, mas também particularmente ligados ao sistema político.

Enquanto sistema social, dotado desta "dupla hélice", reafirmamos a ideia-chave de que os sistemas sociais se compõem de comunicação e não de indivíduos, para sermos mais precisos, seguindo Luhmann, "a sociedade não é composta de seres humanos, ela é composta pela comunicação entre seres humanos" (1990: p.30). Não se mede, portanto, o poder dos pais ou encarregados de educação pelas cadeiras que ocupam num qualquer conselho geral, mas pela amplitude da sua voz (*voice*), pela relevância da sua lealdade (*loyalty*) ou pelos riscos que envolve a sua retirada (*exit*)[4].

Lembrando alguns estudos históricos (Barroso, 1995; Sá, 2004)[5] que abordaram a genealogia do movimento associativo parental, encontramos períodos fundadores e ciclos de renovação em que a força e a persistência do movimento parental se evidenciaram, na sua própria *autopoiesis*, como vontade de resistir ou de transformar. Consideramos esta dimensão como movimento de protesto que se constitui como forma de comunicação dominante na sua expressão pública.

Os protestos são comunicações dirigidas a outros apelando ao seu sentido de responsabilidade. Os destinatários podem ser os decisores políticos ou os grupos profissionais que exercem um determinado papel performativo nos subsistemas funcionais. O protesto assenta em tópicos (temas) construídos no interior do movimento que se constituem como catalisadores de mobilização e de repercussão na opinião pública. Os tópicos especificam as causas, as razões e os destinatários, eles introduzem num determinado conflito os três passos discursivos – *naming* (nomear), *blaming* (responsabilizar) e *claming* (reivindicar) – que fazem a passagem do problema público ao problema político (Lascoumes e Le Galès, 2007). Os tópicos são, na sua génese,

---

[4] As noções de *voice*, *exit* e *loyalty* são emprestadas de Hirschman (2004).

[5] Barroso identifica em 1917 um movimento que se ergue contra o decreto de 17 de Abril de 1917, formando a União dos Pais dos Estudantes. Virgínio Sá mostra como no pós-25 de Abril existiu uma "conspiração de silêncio" sobre a forma como os pais se foram constituindo como movimento de protesto contra o caos organizacional em que se encontravam as escolas.

seleções internas do movimento social, escolhas autónomas (Luhmann, 2006). Mas a sua proliferação, o seu prazo de validade no contexto de uma opinião pública mediatizada pela comunicação social, não tem um devir controlável pelo movimento.

O desenvolvimento de ações coletivas "ofensivas"[6], inseridas na designação genérica de protesto, não garante, porém, que à centralidade da escola corresponda uma atenção dos poderes políticos. A apropriação pelos *media* e o modo funcional como estes se relacionam com a opinião pública filtram os tópicos de protesto, levando-os ao esgotamento na curta duração, cumprindo com a sua lógica de exibição e de exploração do conflito. Sem dúvida que, ao fazê-lo, os *media* contribuem para construir o espelho que serve o sistema político e que este usa "para se tornar capaz de observar e desenvolver estruturas de expetativas correspondentes" (Luhmann, 2006:87). Mas a efemeridade do protesto, o seu localismo, a sua debilidade estrutural, carecem de uma estabilização da forma, de organização e de representação reconhecida e fiável, onde os sistemas funcionais (particularmente o político e o educativo) encontrem interlocutores permanentes. É neste sentido que o movimento social requer a organização associativa, tomando uma forma estabilizada e "conectante". Esta preenche a função de coordenação, de canalização e de enquadramento do protesto, servindo, eventualmente, de instrumento de participação, de contenção e de controlo. Serve, desse modo, como mobilização defensiva, dos indivíduos e das famílias, face aos sistemas político e educativo, preservando e desenvolvendo estruturas comunicativas mais próximas do "mundo de vida".

4. O desenho da investigação: questões de pesquisa, objeto e metodologia

A "vez" e a "voz" dos pais estão sujeitas a processos de reconfiguração e de participação que não foram determinados apenas por uma abertura estratégica do topo (decisores políticos) ou por necessidades prementes de legitimação dos sistemas educativo e politico. O tom da *voice*, as pressões do *exit* ou a confiança eletiva da *loyalty*, são também expressão espontânea da vontade de cidadãos, como indivíduos e consumidores, como pais (encarregados de educação) representantes e portadores de valores.

A partir desta complexidade desdobrámos o movimento associativo em três dimensões - estruturação, interdependência e identidade - formulando as três questões-chave da nossa investigação:

a) Que expetativas dão impulso ao movimento associativo parental?

b) Como se caracterizam as relações de interdependência entre o movimento associativo e os sistemas politico e educativo?

c) Como se articula a responsabilidade do dirigente associativo com o processo identitário do cidadão-pai?

A redução da observação ao movimento associativo e às três dimensões anteriormente referidas — estruturação, interdependência e identidade — levou-nos a usar de alguma prudência na escolha da focalização do objeto de estudo. A precariedade e fragilidade de muitas das

---

[S] Segundo Alcides. Monteiro (2004, p.144-145) os novos movimentos sociais operam nos dois lados da dicotomia sistema/mundo de vida: manifestam formas de mobilização defensiva (preservando o mundo de vida) e formas de ação ofensiva (estratégica e instrumental).

Associações de Pais/ Comunidade Educativa, ou seja, associações de base ligadas a uma organização escolar, não nos garantia uma investigação duradoura e representativa do movimento associativo. Por outro lado, a Confederação (CONFAP) ou as Federações Regionais apresentavam-se como objetos distantes em termos da questão de disponibilidade e acessibilidade (à documentação e aos atores) e em termos de temporalidade (contando com as limitações de disponibilidade do investigador).

Escolhemos, assim, como objeto de investigação uma Federação Concelhia. A Federação escolhida (que designámos for Federação Amarela) era constituída (em 2009) por sessenta e sete associações que representam agrupamentos e escolas não agrupadas. Trinta e nove dessas associações correspondem a agrupamentos que juntam Jardins-de-Infância e Escolas Básicas de 1º Ciclo, treze são de Escolas Básicas de 1º Ciclo, nove de Escolas Básicas de 2º e 3º Ciclo e seis são de Escolas Secundárias.

A sua representatividade e visibilidade são reconhecidas, essencialmente, nas parcerias que realiza com a Câmara Municipal e na coordenação e apoio estratégico que fornece às atividades das várias associações de pais e encarregados de educação. A abertura e disponibilização do seu arquivo documental para a nossa investigação foi o ponto de partida essencial para uma abordagem articulada com as nossas premissas teóricas, onde predominaram a análise documental e a análise de conteúdo. Complementámos esta "pesquisa de arquivo" com as entrevistas aos três dirigentes de topo da Federação, nos últimos 15 anos, e com a observação de reuniões e conversas informais.

5. As expetativas

> As expetativas são o requisito autopoiético para a reprodução das ações, e nessa medida são estruturas. Sem elas um sistema a que falte a capacidade interna para formar conexões num dado ambiente simplesmente cessará de existir, cessará por si próprio. (Luhmann, 2005: 228,229)

As expetativas que suportam a reprodução do movimento associativo parental explicam, nesta perspetiva, as suas continuidades e mudanças, a capacidade de recrutamento e de renovação dos seus recursos humanos e dos seus interlocutores (no ambiente), no fundo a capacidade de estruturar uma ordem interna no movimento social, nos seus tópicos de protesto e na qualidade da sua mobilização e participação.

Para Luhmann[7] esta capacidade de estruturação responde a estímulos concretos: a incerteza, incrementada pela complexidade do ambiente e dos sistemas; a antecipação de desapontamentos em relação às expetativas, pois o confronto com a realidade impõe uma seleção de relações e de elementos que configuram, temporariamente, uma modalidade estrutural.

As expetativas identificadas na estruturação da Federação foram as seguintes: a segurança, a escola a tempo inteiro, o conhecimento e as lideranças fortes.

A segurança, como expectativa, reflete a incerteza e o sentimento de falta de comunidade na vida urbana. No essencial, pretende-se combater a sensação de insegurança, a perceção de que as

[7] O capítulo 8, Estrutura e Tempo, da obra Sistemas Sociais (2005) é crucial para a abordagem do conceito de expectativas.

crianças e os jovens, na escola ou nos seus percursos escolares, são potenciais vítimas dos perigos e da anomia que afeta a sociedade no seu todo. De um ponto de vista interno à Escola, a insegurança manifesta-se na agressividade e na violência…

> quase sempre expressão de desmotivação, descontentamento, frustração e mesmo revolta, que muitas vezes têm origem na família e que explode na Escola por esta não ter os meios capazes de acompanhar e integrar as crianças e jovens em risco. (Boletim da Federação, Abril 1998: 5)

Exige-se, por isso, mais recursos: mais pavilhões gimnodesportivos, mais bibliotecas, mais espaços de convívio e lazer, mais auxiliares de ação educativa, mais psicólogos.

O tempo inteiro, como expectativa, reflete o desejo de procurar uma resposta ao desajustamento dos horários das escolas públicas, à sua incapacidade para "guardar" e "socializar" os alunos fora das aulas, especialmente no primeiro ciclo, garantindo, ao mesmo tempo, a proteção do ambiente escolar. O crescente envolvimento solidário das associações de pais na gestão dos Centros de ATL, teve efeitos positivos no próprio movimento. Porém, o objetivo de criar espaços de criatividade e de liberdade no tempo de "guarda" será confrontado com a versão oficial da Escola a Tempo Inteiro[8], concretizada na introdução das Atividades de Enriquecimento Curricular.

O conhecimento, ou a aquisição de conhecimentos, tendo em vista a formação de pais como pais-responsáveis, ou de pais como cidadãos-utentes participantes no espaço público, constitui uma expectativa adequada a uma sociedade que valoriza cada vez mais a informação e o conhecimento como instrumentos da ação pública. Mas, enquanto a formação para a educação familiar responsável reúne um conjunto de entidades promotoras, de peritos e profissionais, a formação para a qualificação da participação parental é voluntarista, baseada exclusivamente nos recursos internos (nomeadamente pais-professores) do movimento.

A expectativa de que nas escolas surjam lideranças fortes acompanha a procura de segurança e de conhecimento. A evidência de que uma boa relação com o diretor da escola potencia a dinâmica associativa converte-se numa agenda em prol da mudança dos equilíbrios de poder no interior da organização. O modo de eleição, a falta de formação ou de vocação dos professores para os cargos de gestão, a horizontalidade da relação com os professores, surgem assim como os fatores mais evidentes da fragilidade das lideranças escolares. Na verdade, abriu-se aqui uma "janela de oportunidade" para o decisor político: a convergência de posições entre o Movimento Associativo, representado ao mais alto nível pela CONFAP, e a equipa da ministra Maria de Lurdes Rodrigues, constituiu um dos suportes para o Decreto-Lei n.º 75/2008. O impulso reformista apontava para bloqueios e resistências "corporativos" aos quais se deveria contrapor o restabelecimento da hierarquia

6. A relação com o sistema educativo

[8] Um conjunto de despachos – n.º 14753/2005, n.º16795/2005, n.º 21440/2005, n.º 12591/2006, n.º 14460/2008 – marcam uma política educativa para o 1º ciclo assente numa combinação de expectativas parentais, com o prolongamento do horário das escolas, com a introdução de complementos educativos, de frequência gratuita, e oferta obrigatória em alguns casos (Inglês e Apoio ao Estudo), deixando intocável o regime normal e o currículo obrigatório.

Na relação entre o movimento associativo parental e o sistema educativo foram identificados os seguintes conectores: o caderno de carências, as atividades de tempos livres, os pais-professores e os diretores.

O caderno de carências é, no essencial, uma listagem das reivindicações da Federação. Revela a insatisfação do público em relação às falhas do sistema educativo e à envolvente escolar, traduzindo-se numa lista de tópicos de protesto que virão a incorporar-se, com o tempo, na agenda dos decisores e na Carta Educativa.

As atividades de tempos livres são pretexto e oportunidade para a mobilização dos pais, para criar mais associações e realizar parcerias com a autarquia. Na sua criação, discussão e gestão formaram-se protagonistas e líderes do movimento associativo, ergueu-se uma "bandeira" e um programa de ação.

Os pais-professores constituem intensificadores de comunicação e mediadores entre o sistema educativo e o associativismo, mas a duplicidade de papéis levanta dúvidas sobre o seu real contributo. A sua intervenção é, ao mesmo tempo, esclarecedora e ambígua, pois se contribui para desvendar normativos e práticas, estabelece e passa fronteiras com uma excessiva ligeireza, potenciando, por vezes, mais o conflito que a compreensão.

Os diretores são os aliados preferenciais das associações, com vantagens recíprocas concretizadas na *loyalty* dos dirigentes associativos e na sua qualidade de utentes portadores de qualidade acrescentada para a escola. A *voice,* sob a forma de protesto, tende a pairar como sombra sobre as relações com o sistema educativo, gerando conflitos ou apelando à solução de conflitos gerados no interior da escola. O associativismo, regra geral, aposta na contenção e na moldagem do protesto, olhando os conflitos internos do sistema como ruído perturbador da qualidade de ensino. Sob a forma de participação, a *voice* submete-se ao "clima" social das reuniões formais das organizações escolares, ajustando as suas expetativas aos procedimentos de tomada de decisão e de legitimação interna, seja por falta de informação ou conhecimento, seja pela *loyalty* dominante.

As fronteiras (ou limites) que constrangem a relação entre o movimento associativo e o sistema educativo são as seguintes: a esfera pedagógica, que surge como espaço intocável, "propriedade intelectual" dos professores; a avaliação, que, sendo sempre discutível, é um espaço propício às espirais negativas de comunicação, onde o código afirma a autorreferencialidade do sistema; o privatismo parental, com o seu aluno (criança, jovem, educando, mas "seu") no centro, que se mistura, e se confunde, como motivo primordial da ação associativa.

7. A relação com o sistema político

Na relação do movimento associativo parental com o sistema político sobressai uma aparente contradição. Enquanto os "patamares de diálogo" com os professores e diretores surgem como condição necessária à intervenção responsável dos pais no sistema educativo, para o sistema político alargam-se as possibilidades de conflito e de estratégias ofensivas. O público parental torna-se ameaçador, não só pelo seu aparente peso eleitoral, mas também pela crítica e pelo descrédito que podem ser lançados sobre os decisores políticos, tanto nacionais como locais. O protesto, com alguma facilidade, atrai a atenção dos *mass media* (televisão, rádio, jornais, etc.) e a

relevância que lhe é atribuída, enquanto evento reportado, pode contribuir para a desconsideração e desmoralização de políticos e administradores, de alguma forma responsabilizados pelas falhas e insuficiências do serviço público de educação.

Na relação entre o movimento associativo parental e o sistema político foram identificados os seguintes conectores: o caderno de carências, o Conselho Municipal, a parceria, a Confederação.

O caderno de carências transforma-se progressivamente de caderno reivindicativo em instrumento de ação pública, com um elevado grau de procedimentalização: a Carta Educativa.

O Conselho Municipal, anteriormente Conselho Local, surge como outro instrumento de regulação local, condicionado pelas contradições entre a vontade e a prudência política, entre poderes transferidos mas, financeiramente, insustentáveis. A parceria local foi uma conquista lenta do movimento e uma trégua construtiva com o sistema político. Com a sua afirmação, e consolidação, alargaram-se as espirais de comunicação positiva.

A Confederação constitui uma ligação do movimento ao topo (ministério, governo, parlamento, etc.) por via da entrada de dirigentes da Federação nos órgãos da CONFAP. No entanto, a conexão foi cortada pelo cisma da CNIPE[9].

A *voice*, sob a forma de protesto, mudou radicalmente entre a fase de Instalação e a fase de Operacionalização[10]. Com a fase de Operacionalização o protesto passa a dirigir-se, quase exclusivamente, para o poder central. A autarquia é a "parceira" para a construção do futuro. Sob a forma de participação, a *voice*, consubstancia um *overlapping* nas parcerias destinadas à formação de monitores ou nos ATLs e AECs.

As fronteiras que constrangem a relação entre o movimento associativo e o sistema político são as seguintes: a independência, que é imposta estatutariamente, mas questionada pela forma dominante de financiamento e pela proximidade de posições na agenda política; a representatividade, que está longe de ser adquirida, mas que se insere numa problemática mais geral sobre a mobilização da sociedade civil e sobre a qualidade da democracia vivida.

8. A responsabilidade do dirigente associativo

A responsabilidade do dirigente associativo foi analisada segundo os tópicos seguintes: contributo para melhorar a parentalidade; serviço comunitário; desafio técnico.

O dirigente associativo envolve-se num processo de aproximação e de distanciamento em relação à construção e difusão de um modelo de pai-responsável, entre um modelo original ajustado ao sistema educativo (o pai-colaborador) e o modelo mais político e cívico (o pai-parceiro). Centrado na criança, ou no jovem educando, o pai-responsável reclama pela qualidade de ensino e pela igualdade de oportunidades, não só no nível nacional, mas face às outras crianças e jovens da União Europeia.

---

[9] Em 2008 formou-se uma nova Confederação de Associações de Pais, a Confederação Independente de Pais e Encarregados de Educação (CNIPE), de que a "nossa" Federação Concelhia foi cofundadora.

[10] Na medida em que a análise diacrónica revela sobretudo a história de uma organização (A Federação Concelhia) adotámos um modelo intuitivo baseado na evolução empresarial. Chegámos, assim, à divisão temporal da história da Federação em três fases: instalação, operacionalização e estratégia.

.

Reconstruir a sociedade a partir da Escola emerge como uma possível reorientação da função da Escola, face ao desaparecimento do "calor" comunitário no ambiente urbano. Instituiu-se, então, uma designação simbólica para esta ambição nostálgica, ou disposição, para recriar uma comunidade e na intenção de tomar a educação como bem comum agregador: a comunidade educativa.

Num reduzido universo de recrutamento, onde o tempo, a disponibilidade e a vontade não são suficientes nem abundantes, a responsabilidade imediata do líder vira-se para a manutenção da organização, para enfrentar no quotidiano os desafios da representação parental, numa luta diária contra a inércia e a desmobilização. Por imperativos de sobrevivência, procura-se insistentemente recrutar novos voluntários, formar e responsabilizar novos líderes, para preencher os silêncios e manter as conexões.

9. Conclusão

Um olhar sistémico sobre a participação parental, na sua forma associativa, sublinha a relativização das suas virtudes, pedagógica, democrática e mercantil. Estas virtudes devem ser revisitadas enquanto possibilidades e atributos de operações internas dos sistemas funcionais. Nestas operações a informação adquirida é transformada em cognição do sistema sobre si próprio: a participação parental como possível meio de promoção do sucesso escolar, no sistema educativo; o movimento associativo como possível meio de reconfiguração do espaço público, no sistema político. Este novo movimento social não é uma garantia de mais igualdade ou democracia, fornecendo, sim, um novo ponto de observação para a administração educativa, uma sonda orientadora para a ação política e uma animação, a espaços, para os *media*. Em vez do desejado consenso e pacto educativo, seremos provavelmente confrontados com a inevitável precariedade do comum (Innerarity,2010) na sociedade do conhecimento, descobrindo as diferenças, sofrendo e superando, no dia-a-dia, a improbabilidade da comunicação.

10. Referências bibliográficas

Ball, S. (2003). The Risks of Social Reproduction: the middle class and education markets. *London Review of Education*, 1(3),163-175.

Barroso, J. (1995). *Os Liceus - Organização Pedagógica e Administração*. Lisboa: Fundação C. Gulbenkian e Junta N. I. C. T.

Davies, D. (1994). Parcerias Pais-Comunidade-Escola. *Inovação*, 7, 377-389.

Davies, D. (2005). Além da Parceria. In Stephen Stoer & Pedro Silva (orgs.), *Escola e Família. Uma Relação em Processo de Reconfiguração* (pp. 29-48). Porto: Porto Editora.

Epstein, J. *et al.* (2002). *School, Family and Community Partnerships – Your Handbook for Action*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

Hirschman, A. (2004). *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard: University Press.

Innerarity, D. (2010). *O Novo Espaço Público*. Lisboa: Editorial Teorema.

Lascoumes P. & Le Galès P. (2007). *Sociologie de L'Action Publique*. Paris : Armand Colin.

Luhmann, N. (1990). *Political Theory in the Welfare State*. New York: de Gruyter.

Luhmann, N. (2005). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.

Luhmann, N. (2006). *Risk. A Sociological Theory*. New Jersey: Transaction Publishers.

Monteiro, A. (2004). *Associativismo e Novos Laços Sociais*. Coimbra: Quarteto.

Nóvoa, A. (1992). Para uma análise das Instituições Escolares. In António Nóvoa (Coord.), *As Organizações Escolares em Análise* (13-43). Lisboa: Publicações D: Quixote.

Papadopoulos, Y. (1995). *Complexité Sociale et Politique Publique*. Paris: Montchrestien.

Sá, V. (2004). *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa*. Braga: Universidade do Minho.

Silva, P. (1994). Relação Escola-Família em Portugal: 1974-1994. Duas Décadas, Um Balanço. *Inovação*, 7(3), 307-355.

Silva, P. (2003). *Escola-Família, uma Relação Armadilhada. Interculturalidade e Relações de Poder*. Porto: Edições Afrontamento.

Vincent, C. (2000). *Including Parents? Education, citizenship and parental agency.* Buckingham: Open University Press.

Walzer, M. (1999). *As Esferas da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença.

A evasão estudantil como um desafio para a democratização da educação superior no Brasil

José da Silva Santos Junior
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
josejunior_ss@yahoo.com.br

Giselle Cristina Martins Real
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
gcreal@terra.com.br

Resumo – Com o processo de expansão do acesso à educação superior visualizado a partir da década de 1990 no Brasil, os novos desafios passam a envolver a permanência e o sucesso estudantil. Assim, os índices de evasão observados nas Instituições de Ensino Superior (IES) vêm ocupando lugar na agenda da política nacional, levando os gestores a refletirem sobre a formulação e a implementação de políticas que favoreçam a permanência dos estudantes para êxito em seus cursos. Entre os anos de 2000 e 2005, a evasão média nas IES brasileiras foi de 22%, sendo que o índice nas públicas oscilou entre 12%, e nas privadas entre 26%, no mesmo período (Silva Filho et al., 2007). Mais recentemente, Nunes (2013) chegou à taxa média de 13%, considerando apenas universidades federais. Tais resultados configuram-se como um norte para o presente trabalho, que tem por objetivo refletir sobre o processo de evasão estudantil, o qual é entendido como um desafio para a democratização da educação superior no Brasil. Em seus aspectos metodológicos, o trabalho é de natureza quali-quantitativa, uma vez que se procede com análise de dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e de índices divulgados por outros pesquisadores. Toma-se como referencial o conceito de política de Palumbo (1998), o qual argumenta que a política está relacionada ao princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas e manifesta-se pela "estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos (p. 38)". Parte-se também do conceito de *acesso* de Silva e Veloso (2013), que atribuem ao termo um significado ampliado, devendo contemplar um acesso pleno do estudante à educação superior, o que inclui o seu ingresso ao curso, a sua permanência e a sua formação qualificada. Considera-se que o fenômeno da evasão, ainda com índices elevados, representa um prejuízo que afeta toda a sociedade e que compromete a democratização da educação superior brasileira.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Educação superior brasileira. Evasão estudantil.

Introdução

O objetivo do presente trabalho é refletir sobre o processo de evasão estudantil nas Instituições de Educação Superior (IES) brasileiras, tomando-se como pressuposto que se trata de um desafio para a democratização da educação superior no Brasil.

O número de estudantes que tem conseguido adentrar ao segmento de educação superior no Brasil elevou-se de modo expressivo nas últimas décadas, sobretudo a partir da década de 1990,

visualizando-se crescimento de aproximadamente 293% nas matrículas efetivadas em cursos de graduação presenciais[1] entre 1991 e 2013.

Para o alcance desse percentual, o Governo Federal vem investindo em programas voltados para o ingresso de estudantes nas IES, sendo que tais investimentos são realizados alternadamente ou concomitantemente com foco aos setores público e privado, caracterizando o que Cunha (2007) classifica como "desenvolvimento meandroso da educação brasileira".

Com a elevação do número de matrículas, novas preocupações entram para a agenda, visto que um ponto relevante do processo de expansão da educação superior está relacionado à permanência do estudante no curso de ingresso. Para essa questão, ainda que insuficientes, verifica-se que algumas ações já foram propostas, com a implementação de programas voltados para a permanência estudantil.

Dias Sobrinho (2010) argumenta que a "democratização" da educação superior não está limitada à ampliação das oportunidades de acesso e criação de mais vagas. Além de possibilitar a expansão das matrículas e promover ações de inclusão social de jovens tradicionalmente desassistidos, é imprescindível que lhes sejam assegurados também meios de permanência sustentável, isto é, as condições adequadas para realizarem com boa qualidade os seus estudos. Nesse sentido, acesso e permanência são aspectos essenciais de um processo mais amplo de "democratização".

No entanto, a se julgar pelos índices de evasão[2] observados nas IES do País, pode-se dizer que ainda há muito que se fazer, se de fato, um dos objetivos esteja fundado na democratização do acesso à educação superior.

A partir disso, considera-se que o termo "acesso" deve ser entendido de modo abrangente, o que inclui não apenas o ingresso aos cursos de graduação, mas também, e de modo complementar, a permanência exitosa do estudante e a sua formação qualificada, desvelando uma ampliação relevante ao conceito, conforme sugerem Silva e Veloso (2013). Essas autoras consideram que o acesso deve ser destacado com um significado amplo de pertencimento, referindo-se a um conceito de universalidade, com sentido de igualdade e de liberdade:

> [...] numa definição preliminar e abrangente, acesso significa 'fazer parte'; por conseguinte, remete à inserção, participação, acolhimento. Entretanto, o acesso pode ser entendido mais profundamente, de forma a transcender a contradição que emerge dessa compreensão, que se relaciona à dualidade 'incluído/excluído', 'integrado/não integrado', 'parte/todo'. Acesso, num sentido mais profundo, refere-se a um pertencimento que se liga indissociavelmente ao senso de coletividade/universalidade e à práxis criativa. Quer dizer, agrega-se ao sentido de igualdade e de liberdade (Silva & Veloso, 2013: p. 729).

Acredita-se que a formação qualificada é favorecida aos estudantes quando lhes são proporcionadas possibilidades concretas de integração e a consequente participação efetiva nos processos de ensino, pesquisa e extensão universitária, sendo que a partir destas premissas

---

[1] Número calculado a partir dos dados das Sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior, disponíveis no site www.inep.gov.br. Acesso em 22 ago. 2014. (Brasil, 2015).

[2] Cumpre destacar que o entendimento que se tem por "evasão" se dá a partir da definição de Baggi e Lopes (2011) que tratam como a "saída do aluno da instituição antes da conclusão do seu curso (p. 370)".

torna-se possível o ingresso, a permanência e a formação acadêmica. Considera-se que é nesse caminho que as políticas públicas de educação devem tomar rumo no País.

O conceito adotado para o termo política é concebido a partir do referencial de Palumbo (1998), o qual argumenta que a política está relacionada ao princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas e manifesta-se pela "estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos (p. 38)".

O artigo está dividido em duas seções, além das considerações finais. Na primeira delas, apresenta-se discussão relacionada ao processo de expansão da educação superior a partir da década de 1990, procurando-se apresentar alguns dos meandros que envolvem este nível de ensino no Brasil. A segunda seção é destinada à apresentação do fenômeno da evasão no País, o qual se trata de um desafio para a democratização do acesso enquanto portador de um sentido ampliado, conforme argumentam Silva e Veloso (2013).

A expansão da educação superior no Brasil a partir da década de 1990

Historicamente, o ingresso à educação superior no Brasil esteve restrito a uma pequena parcela da população, o que caracterizou a vigência de um "sistema de elite" até meados dos anos 2000. Se levada em consideração a taxa de crescimento de matrícula bruta (MB), em 2003 pode-se falar em uma transição para o "sistema de massa", significando a expansão das possibilidades de ingresso, conforme descrevem Gomes e Moraes[3]:

> Considerando-se a relação entre população de 18 a 24 anos e MB, o sistema de ES pode ser caracterizado como 'sistema de elite' até por volta de 2002, porque, durante o período compreendido entre 1980 e 2002, a população matriculada passou de 8,6% para pouco mais de 15%. É somente em 2003 que o volume de matrículas atinge a casa dos 16%. É, portanto, segundo a terminologia de Trow, a partir desse período que se ultrapassa a linha divisória imaginária que marca a transição do 'sistema de elite' para o 'sistema de massa', quando o volume de matrícula alcança, em número absoluto, em 2003, o total de 3.887.022, o que representa quase três vezes o número de matrículas registradas em 1980 (Gomes & Moraes, 2012: p. 180).

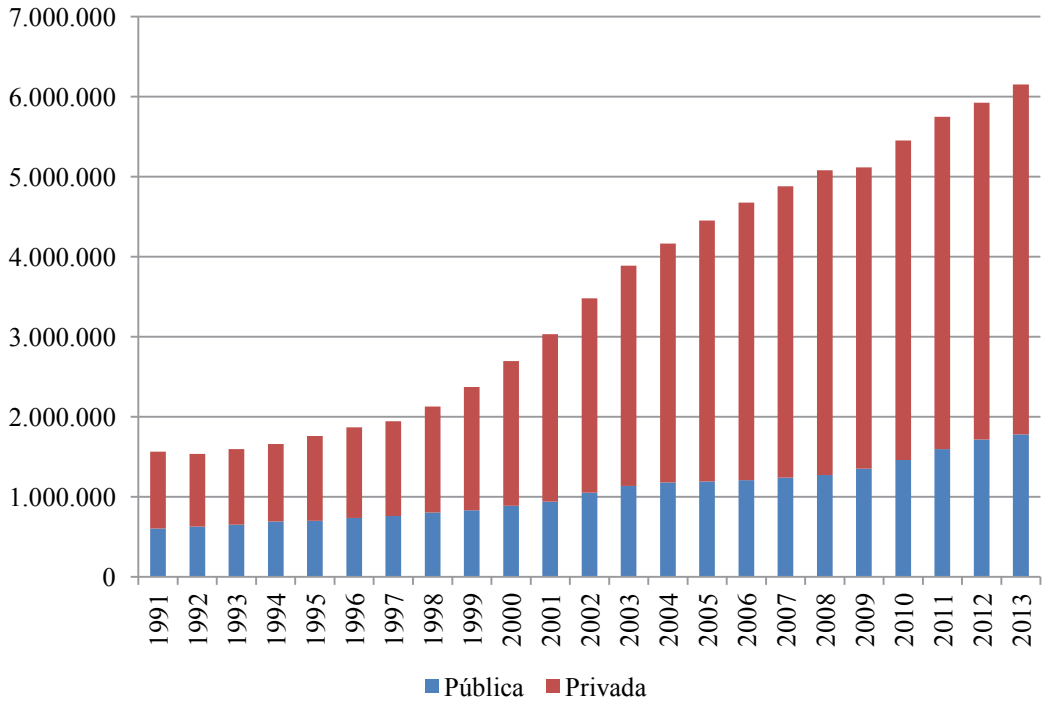
Para o alcance e manutenção destes percentuais de acesso, houve a implementação de programas e ações específicas nessa direção, especialmente nas últimas duas décadas, compondo, assim, um processo considerável de expansão da educação superior no Brasil. Dentre tais ações, destacaram-se algumas ações do Governo Federal, como: o programa Universidade: Expandir até ficar do tamanho do Brasil; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni); o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes*);* o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (Pnaest); o Programa Universidade para Todos (Prouni); o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets).

[3] Adotando Trow como referência, Gomes e Moraes apontam o "sistema de elite" como aquele que atende até 16% da taxa líquida e "sistema de massa" quando atende entre 16% e 50%. Aquele sistema que atende um percentual maior que 50% é considerado como "sistema de acesso universal".

Com este conjunto de ações, voltadas para a expansão do ingresso, o quantitativo de matrículas nas IES ascendeu-se, em que, conforme já apontado anteriormente, pode-se observar um crescimento de aproximadamente 293% no número de matrícula bruto em cursos de graduação presenciais no Brasil entre os anos de 1991 a 2013.

Ao mesmo tempo, destaque relevante trata-se da verificação relacionada ao crescimento entre os setores público e privado, visto que se visualiza certa discrepância no processo, com as universidades de fins lucrativos expandindo em proporções superiores. O gráfico abaixo retrata este movimento, desvelando, em parte, o cenário da elevação das oportunidades de ingresso em cursos de graduação entre os anos de 1991 e 2013.

Gráfico 01 – Evolução da matrícula em cursos de graduação presenciais por categoria administrativa (1991-2013)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Sinopses Estatísticas da Educação Superior (Brasil, 2015).

Conforme já dito, observa-se um período de elevação do número de matrículas na educação superior a partir do período descrito no gráfico. O contrassenso está localizado no crescimento da educação superior privada, que expandiu o número de matrículas em proporções superiores quando comparada à educação superior pública. Neste caso, verifica-se um movimento de expansão combinado e desigual, uma vez que embora os dois segmentos evidenciados no gráfico 01 tenham explicitado índices de crescimento, este processo se sobressaiu nas IES privadas.

Para este avanço desenfreado das IES privadas, atuaram como propulsoras algumas ações do Governo Federal, como: diversificação institucional, inclusive com destinação de autonomia para os Centros Universitários, criação de sistema de avaliação periódica e categorizada por organização acadêmica, redefinição do sistema de regulação de cursos e de instituições e, mais

recentemente a (re) definição de programas como Prouni e o Fies, os quais possibilitaram a ascensão destas instituições, resultando em seus índices elevados de matrículas, conforme dispostos no gráfico 01. Processo este que contribuiu para o ensino superior de massa e a massificação da educação superior (Gomes, 2002).

Para Cunha (2007) o desenvolvimento da educação no Brasil tem obtido caráter meandroso, uma vez que os investimentos públicos vêm ocorrendo ora para a educação pública, ora para a privada, ou ainda para ambas ao mesmo tempo.

Entretanto, o principal ponto relacionado a esta questão, trata-se de que houve certa popularização da educação superior a partir das medidas citadas anteriormente, visto que as massas têm conseguido adentrar à universidade por meio dos dois segmentos explicitados.

Outra ação que contribuiu para o processo em discussão foi a instituição do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) em 2006, que expandiu de modo expressivo o ingresso à educação superior, por meio da Educação a Distância (EaD). De acordo com dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" (Inep), em 2013 a EaD foi responsável por 15,8% de todas as matrículas efetuadas na educação superior, o que reforça a sua relevância no processo de ampliação do ingresso (Brasil, 2015).

Assim, o movimento de expansão delineado viabilizou condições mais favoráveis para a ampliação do ingresso à educação superior para patamares de sistema de massa. Entretanto, para a consolidação deste sistema encaram-se novos desafios, uma vez que foi possibilitado o ingresso de estudantes com perfis socioeconômicos diferenciados neste nível de ensino (Ristoff, 2013b), sobretudo com a instauração de políticas de ações afirmativas, que objetivam promover a inclusão de uma parcela da população tradicionalmente fora da educação superior (Marques, 2013).

Nessa perspectiva, a Lei N. 12.711/2012, que regulamentou, dentre outras providências, o sistema de ingresso à educação superior pública federal por meio de cotas sociais e raciais, adquiriu importância estratégica para o processo de consolidação do sistema de massa na educação superior brasileira.

Cumpre ressaltar que outras ações afirmativas, bem como políticas de inclusão, também adquiriram relevância neste processo, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), o Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas (Prolind) e o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir). Este conjunto de políticas tem contribuído para a democratização da educação superior no Brasil, visto que possibilita o ingresso a estudantes de perfis socioeconômicos diferenciados, historicamente excluídos deste nível de ensino.

Portanto, o movimento de expansão implicou em novas ações e medidas públicas e institucionais para garantir a efetivação do ingresso à educação superior, necessitando envolver questões mais amplas e tornando-se imprescindível repensar a questão da permanência e da formação dos estudantes. Conforme argumentado anteriormente, esta é uma das premissas destacadas por Dias Sobrinho para a democratização efetiva da educação superior.

A aprovação tardia do novo Plano Nacional de Educação (PNE), para o decênio 2014-2024, estabeleceu metas a serem alcançadas para a consolidação da educação superior no País, com destaque para a Meta 12, em que há maior ênfase no processo de expansão em curso deste nível de ensino. Prevê-se, nesta meta, a elevação da "taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público".

No ano de 2011, em relação à taxa líquida, foram 17,3% de matrícula na educação superior (Ristoff, 2013a), o que significa ser necessário quase dobrar o atendimento para se alcançar parte da intenção exposta no PNE (2014-2014).

Com o estabelecimento da meta mencionada, entende-se que se trata de um processo dinâmico e desafiador, visto que o processo de evasão está presente nas mais diversas instituições educacionais, se configurando como uma ação contrária à universalização e à democratização da educação superior. Assim, trata-se de um fenômeno que necessita ser compreendido, analisado e minorado.

A evasão como um desafio para a democratização do acesso à educação superior

Os índices de evasão em universidades brasileiras podem ser citados como parte sinalizadora de um movimento sinuoso no acesso à educação superior.

Na década de 1990, a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC) divulgava indicadores que apontavam para uma evasão média de 50% nas universidades federais brasileiras (Brasil, 1997). Já na primeira metade da década de 2000, os índices oscilavam em torno[4] de 11% (Silva Filho et al., 2007)[5]. E, entre os anos de 2009 e 2011, em estudo preliminar do Grupo de Trabalho para Estudos sobre Evasão Acadêmica[6], divulgou-se uma média oscilante de 13% nos índices de evasão em oito Instituições Federais de Educação Superior (Ifes) (Nunes, 2013)[7].

Atualmente, o ingresso aos cursos superiores tem atingido maiores percentuais, especialmente com a ampliação das vagas públicas, inclusive com perspectiva de manutenção de crescimento. As medidas implementadas até o momento viabilizaram o ingresso de estudantes de perfis socioeconômicos diferenciados, em que a discussão que se aflora, nesse contexto de "sistema de massa", relaciona-se à problemática da permanência estudantil, já que a evasão de alunos é um fenômeno presente, que vai na contramão da consolidação deste sistema, bem como da futura (e ainda distante) universalização da educação superior.

---

[4] No que se refere aos segmentos público e privado, tendo como referência os anos de 2000 a 2005, Silva Filho et al. (2007) encontraram as médias de 12% para as instituições federais de educação superior e de 26% para as privadas, revelando, desse modo, que neste último a problemática é ainda mais grave.

[5] Cumpre destacar que esses autores utilizaram metodologia de cálculo diferente daquela usada pela Sesu, o que justifica a alteração significativa dos percentuais identificados.

[6] Instituído pela Sesu/MEC por meio da Portaria nº 125, de 18 de julho de 2012.

[7] As Ifes utilizadas na pesquisa de Nunes (2013) foram: Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Universidade de Brasília (UNB).

Conforme visto, para Trow (2007) um sistema de acesso universal é aquele que proporciona o ingresso a percentuais de no mínimo 50% de taxa líquida à educação superior. Entretanto, visualiza-se como fator necessário para se chegar neste patamar o fortalecimento dos programas já criados para atendimento à crescente demanda, os quais devem visar à garantia de não apenas ingressar, mas também de permanecer no sistema com rendimento satisfatório e de concluir o curso iniciado, obtendo uma formação qualificada, assim como discute Silva e Veloso (2013).

As preocupações com o fenômeno da evasão na educação superior no Brasil iniciaram de modo efetivo apenas em 1995, ao entrar para a agenda governamental a partir do "Seminário sobre evasão nas universidades brasileiras", organizado pela Sesu/MEC, em fevereiro daquele ano. Neste seminário foi instituída a "Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras", configurando-se como um dos primeiros esforços para identificar as causas do fenômeno da evasão no país e sugerir medidas para minimizar os índices observados nas IES públicas.

A criação da Comissão foi definida por seus membros como um trabalho pioneiro e inovador, tendo como um dos propósitos contribuir para o autoconhecimento do processo de evasão pelas instituições.

Em relatório apresentado em período posterior a sua criação, a Comissão definiu o processo de evasão como um fenômeno complexo, presente nas mais diversas IES do mundo, apontando para o aumento do número de estudos que tratam desse processo, os quais demonstravam a existência de características similares entre as instituições:

> A evasão de estudantes é fenômeno complexo, comum às instituições universitárias no mundo contemporâneo. Exatamente por isto, sua complexidade e abrangência vêm sendo, nos últimos anos, objeto de estudos e análises, especialmente nos países do Primeiro Mundo. Tais estudos têm demonstrado não só a universalidade do fenômeno como a relativa homogeneidade de seu comportamento em determinadas áreas do saber, apesar das diferenças entre as instituições de ensino e das peculiaridades sócio-econômico-culturais de cada país. (Brasil, 1997: p. 18)

O relatório também apresentou as discussões ocorridas em reunião do grupo realizada em abril de 1995, apontando a necessidade de investigação das causas gerais e específicas do fenômeno da evasão, especialmente considerando, que naquele momento, a média das universidades públicas apresentava percentuais em torno de 50%. Além disso, o documento também trouxe algumas sugestões para minimizá-lo, tendo como meta diminuir a taxa de evasão para percentuais em torno de 20%. Com esta finalidade, apresentaram-se algumas experiências que já vinham influenciando na redução desses índices, como: a extinção da segunda opção no Concurso Vestibular pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); o papel da Fundação Universitária Mendes Pimentel da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que fazia trabalho de apoio ao estudante, concedendo bolsas e orientando os alunos; os Cursos Cooperativos, resultantes de convênios entre Universidade e Empresa, a exemplo de várias universidades inglesas, que desenvolvem em três quadrimestres do ano, cursos de engenharia intercalando períodos acadêmicos e de estágio nas empresas (Brasil, 1997).

Após as iniciativas do MEC, tornava-se preciso maior preocupação de gestores em proporcionar condições para os estudantes permanecerem com rendimento acadêmico satisfatório em seus cursos e, consequentemente, concluírem o ciclo, chegando ao processo de diplomação. Ainda, considerando que foi a partir de 1995 que se deflagra, com mais intensidade, o processo de expansão da educação superior no Brasil (Real, 2007; Gomes & Moraes, 2012). Informação esta que pode ser ratificada se levada em consideração a elevação do número de estudos locais que tomaram a evasão na educação superior como objeto de pesquisa, publicados no período posterior ao estudo divulgado pela Comissão[8].

Nesse contexto, essa temática passou a fazer parte das discussões entre os integrantes do Fórum de Pró-Reitores de Graduação (Forgrad) nos encontros realizados anualmente, estendendo aos pró-reitores de graduação IES brasileiras a proposta de assumirem o compromisso com a identificação e compreensão do referido processo, assim como o chamamento para a tomada de decisões para seu controle.

As medidas tomadas em âmbito nacional, como os programas de assistência estudantil, são consideradas importante fator de intervenção acadêmica diante do processo de expansão da educação superior. Entretanto, as responsabilidades institucionais não são excluídas do processo, uma vez que se evidencia na literatura que aqueles estudantes que recebem apoio institucional apresentam maior probabilidade de concluir o curso iniciado (Adachi, 2009; Vargas, 2011).

Nesse sentido, as políticas de assistência estudantil passaram a ser vistas como um mecanismo eficaz no controle da evasão de forma consensual. A título de exemplo pode se observar que entre as estratégias previstas para se alcançar as metas do PNE (2014-2024), com vistas ainda a favorecer o sucesso acadêmico dos estudantes, previu-se a ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil nas instituições públicas de educação superior.

Em uma perspectiva contemporânea, em consonância com a meta do PNE exposta acima, esta questão tem sido discutida e apontada como medida privilegiante para a criação e implementação de novas políticas que favoreçam a permanência dos estudantes em seus cursos.

Mais recentemente, a Sesu/MEC instituiu o Grupo de Trabalho para Estudos sobre Evasão Acadêmica, por meio da Portaria nº 125, de 18 de julho de 2012, que tinha entre outras atribuições a sistematização do panorama da evasão nas Ifes e a proposição de medidas de combate à evasão, composto de representantes da Sesu/MEC e Pró-Reitores de Graduação e de Planejamento das Ifes.

Nos estudos e debates realizados por este grupo, tem se tornado consensual discussões que apontam a importância do MEC como colaborador para a sistematização de estudos locais relacionados ao entendimento do processo de evasão, para a promoção de medidas concernentes à minoração do problema (Nunes, 2013).

Mais recentemente, a Associação Nacional dos dirigentes das Ifes (Andifes), também tem trazido a temática da evasão como pauta de reuniões. No mês de abril/2015, por exemplo, ocorreu

[8] Em pesquisa realizada em março de 2014, buscando o termo “evasão” na base de dados *Scientific Electronic Library Online* (Scielo), obtivemos como resultado a localização de 51 artigos com relação direta com a educação, e, destes, 25 estavam relacionados à educação superior, sendo que apenas um foi publicado em período anterior a 1996.

Seminário com o tema "Desempenho Acadêmico dos Estudantes das Universidades Federais", em que os dirigentes pontuaram questões que devem ser aprimoradas no âmbito das Ifes para combater a evasão, que foi discutida como resultado de fatores individuais, institucionais e sociais.

De modo geral, tendo por base os dados de evasão divulgados em âmbito nacional e a discussão que vem sendo realizada por órgãos educacionais do País, pode-se dizer que se trata de um processo que acarreta prejuízos para toda a sociedade, visto que foram realizados investimentos e não houve o devido retorno.

Nessa direção, o papel das instituições adquire centralidade no debate, visto que se trata do local em que ocorre a implementação de políticas formuladas no contexto nacional. Entretanto, as medidas de controle à evasão não devem estar restringidas a essas ações mais amplas, iniciadas a partir de programas governamentais.

A formulação de políticas institucionais poderia contribuir para a democratização efetiva do ingresso, da permanência e da formação acadêmica. Dentre estas políticas, como exemplificação, podem-se apontar as ações de integração do estudante com a instituição, assim como argumenta Tinto (1975).

Dessa forma, o incentivo na participação de projetos de pesquisa dos professores, o fortalecimento de programas de monitoria, além da promoção de medidas integrativas nos primeiros períodos de cursos, em que o fenômeno de evasão é mais intenso, e dentre outras ações, podem atuar como fatores que favorecem a permanência do estudante, os quais contribuem para a sua formação qualificada e auxiliam na concretização do processo democratizante da educação superior no País.

Considerações finais

O objetivo delineado foi de refletir sobre o processo de evasão estudantil nas IES brasileiras, com o pressuposto de que se trata de um desafio para a democratização da educação superior no Brasil.

Embora o crescimento do número de matrículas em cursos de graduação tenha sido expressivo, a democratização da educação superior passa a envolver as questões relacionadas ao acesso e à permanência, conforme argumenta Dias Sobrinho (2010). Assim, tomou-se como definição para o termo "acesso" o conceito apresentado por Silva e Veloso (2013), as quais consideram que possibilitar o acesso à educação superior trata-se de favorecer o ingresso, a permanência e a formação do estudante.

Entretanto, verifica-se que o processo de evasão configura-se como um entrave para o crescimento efetivo da educação superior no Brasil, tratando-se de uma situação-problema a ser entendida, debatida e minorada.

O número de alunos que ingressam e não concluem o curso corresponde a um prejuízo tanto para o aluno quanto para a instituição, bem como para a sociedade como um todo, visto que os investimentos que têm sido realizados na educação superior brasileira se dão a partir do orçamento público.

Desse modo, entender e combater a evasão na educação superior significa contribuir para o desenvolvimento da educação superior, visto que o referido fenômeno tornou-se um desafio para a democratização deste nível de ensino no Brasil.

Referências

Adachi, A. A. C. T. (2009). *Evasão e evadidos nos cursos de graduação da Universidade Federal de Minas Gerais*. Mestrado em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais.

Baggi, C. A. S., & Lopes, D. A. (2011). Evasão e avaliação institucional no ensino superior: uma discussão bibliográfica. *Avaliação*, 16(2), 355-374.

Brasil. (1997). *Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas. Relatório da Comissão Especial de Estudos sobre Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras*. http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/102/diplomacao.pdf (Acessível em 26 de julho de 2015).

_____. (2007). *Decreto n° 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm (Acessível em 26 de julho de 2015).

_____. (2010). *Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm (Acessível em 26 de julho de 2015).

_____. (2001). *Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm (Acessível em 26 de julho de 2015).

_____. (2014). *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=26/06/2014 (Acessível em 26 de julho de 2015).

_____. (2010). *Portaria Normativa nº 25, de 28 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de educação superior públicas estaduais - PNAEST*. http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo2886.pdf (Acessível em 26 de julho de 2015).

_____. (2015). *Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação* http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse (Acessível em 26 de julho de 2015).

Cunha, L. A. (2007). O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. *Educação & Sociedade*. 28(100), 809-829.

Dias Sobrinho, J. (2010). Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Educação & Sociedade*. 31(113), 1223-1245.

Gomes, A. M. (2002). Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. *Educação & Sociedade*. 23(80), 275-298.

Gomes, A.M.; Moraes, K. (2012). Educacão superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Educação & Sociedade*. 33(118), 171-190.

Marques, Waldemar. (2013). Expansão e oligopolização da educação superior no Brasil. *Avaliação*. 18(1), 69-83.

Nunes, R. C. (2013). *Panorama Geral da Evasão e Retenção no Ensino Superior no Brasil.* http://www.forgrad.com.br/apresentacoes/dia1/2013%20-%20Painel%20Forgrad%20Agosto%20-%20Evasao.pdf (Acessível em 26 de julho de 2015).

Palumbo, D. J. (1998). A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: Eda Coutinho Barbosa Machado de Souza (Org). *A avaliação e a formulação de políticas públicas em educação: leituras complementares* (pp. 35-62). Brasília: MEC/UnB.

Real, G. C. M. (2012). Acesso e qualidade na política da educação superior no Brasil dos anos 2000: entraves e perspectivas. In Débora Cristina Jeffrey & Luis Enrique Aguilar (org.), *Política educacional brasileira: análises e entraves* (pp. 81-106). Campinas: Mercado de Letras.

Ristoff, D. (2013a). Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. *Cadernos do GEA*, 1(3), 1-59.

_____. (2013b). Perfil socioeconômico do estudante de graduação: uma análise de dois ciclos completos do ENADE (2004 a 2009). *Cadernos do GEA*, 1(4), 1-36.

Silva Filho, R. L. L., et al. (2007). A evasão no Ensino Superior brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, 37(132), 641-659.

Tinto, V. (1975). Dropout from higher education: a theoretical synthesis of recent research. *Review of Educational Research*, 45(1), 89-125.

Trow, M. (2005). *Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII*. http://repositories.cdlib.org/igs/WP2005-4. (Acessível em 27 de julho de 2015).

Vargas, M. L. F. (2011). Ensino superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG. *Avaliação*, 16(1), 149-163.

A autonomia como construção na escola e a participação dos professores

Maria Alexandra de Oliveira Antunes Romero
Agrupamento de Escolas de Carlos Amarante
alexandraromero60@gmail.com

Resumo- A instituição escola em Portugal serve objetivos, definidos internacionalmente e depois nacionalmente, relacionados com a promoção da formação científica e técnica dos indivíduos, acreditando-se ser esta a forma de ajudar o Estado a competir no mercado global.
A nova gestão pública das escolas tem uma agenda instrumental de eficiência e de eficácia na obtenção de resultados, usando o conceito *autonomia* numa lógica de mercado. A construção de documentos, de orientação estratégica como o projeto educativo e de processos de avaliação da escola e dos professores, é vista pelos professores como mero cumprimento do dever legal e constitui um meio de implementação de objetivos definidos externamente, legitimando o poder da administração central e reforçando o seu controlo.
Baseado na perspetiva crítica e através de uma revisão bibliográfica, defende-se neste artigo uma visão alternativa de *autonomia da escola* como um processo sociocomunitário de estruturação através do exercício constante da democracia, envolvendo a comunidade educativa. Durante a gestão democrático-participativa das escolas públicas, após o 25 de Abril de 1974, professores e alunos experimentaram práticas de democracia escolar, de construção da *autonomia* através da *participação* deliberativa e praticada. O processo de autonomização, de *autonomia* conquistada, ajuda a escola a afirmar-se no contexto local, mas exige tempo e o envolvimento de todos os intervenientes. Assume-se este caminho como central para a compreensão das dimensões educacionais de garantia de igualdade e não discriminação, de educação para a cidadania e para encontrar práticas de contestação ao atual poder desajustado do mercado. Os professores poderão ser criadores de espaços discussão de valores e de afirmação de regras, constituindo-se como *professores-atores*, exercitando a democracia em conjunto com a comunidade educativa.
Palavras-chave: autonomia da escola, participação, professor-ator.

Introdução

O processo de globalização económica tem vindo a separar drasticamente a economia da sociedade fragmentando o poder dos atores sociais. Interessa perceber como os indivíduos, as comunidades e as instituições podem interferir no momento social atual (Touraine, 2010). Porém, nesta sociedade que parece impotente face às forças centralizadoras e normalizadoras, continuamos a ter alguns locais de encontro das comunidades, onde as relações humanas se estabelecem no tempo e no espaço intersetadas pelo mundo. Assim, olha-se a *escola* como um desses locais onde os intervenientes se descobrem e descobrem caminhos. Apresenta-se uma possibilidade para o futuro, uma forma de limitação do poder dos grandes impérios financeiros, que atuam a nível global e que são totalmente desumanizados.

Com base numa revisão bibliográfica e através de uma análise qualitativa, este artigo pretende refletir sobre as consequências da implementação da *nova gestão pública* nas escolas, perspetivar a *escola* como instituição democrática, - campo de democracia participativa e de exercício da cidadania -, e compreender os professores como atores que podem promover o diálogo entre todos os intervenientes da *escola*.

Neste artigo para analisar a *escola* como organização utilizam-se as dimensões analíticas de Ellström (1983), ou seja avalia-se a clareza dos objetivos organizacionais e as tecnologias organizacionais utilizadas. Já quanto ao funcionamento da *escola* tem-se em conta o plano *das orientações para a ação, das regras impostas e reproduzidas, das regras efetivamente atualizadas, das regras partilhadas, das regras deliberadas,* e o *plano da ação*, da participação praticada, de acordo com Lima (2003). Para definir a forma de governação da *escola, a* análise serve-se da proposta de Wermke & Höstfält (2013), que contextualiza a *escola* cruzando as dimensões de autonomia institucional com autonomia de serviços. Para evidenciar as implicações da *nova gestão pública* no trabalho dos professores, são analisadas as alterações no profissionalismo docente, como a autonomia profissional e a utilização do trabalho colaborativo, seguindo o modelo de Bezes et al. (2012). Para interpretar as reações da *escola*, às pressões externas da *nova gestão pública,* admite-se a existência de diferenciação na cultura organizacional, de acordo com proposta de Martin (1992), protagonizada por grupos de professores com interesses diferentes na *escola*.

Escolhem-se as propriedades organizacionais, históricas, políticas, éticas e pessoais e as evidências (Buchanan & Bryman, 2007) que realçam as caraterísticas do campo de estudo. Analisam-se cronologicamente os acontecimentos marcantes (Pettigrew, 1979) da história da *escola* portuguesa, desde a revolução de abril, relacionados com a evolução do conceito de *autonomia da escola* e as suas implicações no profissionalismo dos professores. Perspetiva-se também a ação dos professores, dentro dos constrangimentos institucionais centrais e locais e a sua capacidade de promover processos de transformação social na *escola*. Em conclusão, projeta-se um ideal de *escola*.

Assumindo a ideia de Alvesson (1991) de que, sendo objeto de estudo como professora, não sou ideologicamente neutra, tentarei minimizar esse efeito, adotando uma postura reflexiva. Finalmente, espera-se que este trabalho promova o debate dentro da *escola* e contribua para a construção de conhecimento coletivo.

Sentidos da *autonomia da escola* em Portugal

Os países mais ricos e as agendas económicas globais (Dale, 2004) têm poder preponderante nas instituições internacionais (Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE, União Europeia) que condicionam a política educativa dos países membros através de políticas consideradas de *baixa intensidade* (Antunes, 2005). Estas instituições veiculam as suas mensagens através de discursos, de publicações e de comunicações diferenciadas aos seus membros, incutindo uma ideia de mudança mundial para a qual os países se devem preparar (Hughes & Tight, 1998). Também se generalizou a crença de que a solução para enfrentar todos os imprevistos da mudança estará na *sociedade do conhecimento*, conceito de sociedade que liga o

desenvolvimento económico ao conhecimento de cada indivíduo. Os Estados, perante indicadores económicos de países mais desenvolvidos, assumem como caminho único a adoção de um conjunto de políticas educativas, contribuindo para processos de difusão e de isomorfismo (Jakobi, 2005). É na Comissão Europeia que se definem as metas a atingir pelos Estados-membro, como Portugal, constituindo um nível de governação supranacional, processo denominado por Antunes (2005) como *europeização.* Através do *método aberto de coordenação* (MAC), instituem-se referenciais e procedimentos de controlo aos Estados, baseados em avaliações e relatórios periódicos que comparam os países em termos de competências, em áreas de saber consideradas fulcrais para o desenvolvimento das nações. Os governos estatais de tipo centralizado, dentro da sua *autonomia relativa*, reconfiguram as políticas por adaptação à cultura e aos quadros legislativos nacionais, estabelecendo orientações para a ação às escolas, por regimes de administração e gestão e por currículos escolares centralmente definidos.

Ainda antes da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986 (agora União Europeia), o sistema educativo português, tradicionalmente centralizado, sofreu movimentos de descentralização. Apesar de a descentralização não ter sido duradoura, a ideia permaneceu nos meios académicos e nas instituições escolares e veio inclusivamente a ser plasmada na Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986 (Lei n.º 46/1986 de 14 de outubro). Logo no início da década de 1990, perante imperativos da chamada *nova gestão pública*, esta ideia de descentralização é reaproveitada no sentido de transferir para a *escola* as responsabilidades de gestão. Por outro lado, a introdução de mais burocracia e o controlo informático à distância mostram a tensão centralizadora.

Existe uma longa tradição de funcionamento centralizado do sistema educativo em Portugal (Lima & Afonso, 1998) de cerca de dois séculos e meio, que foi fortalecida durante o Estado Novo. O sistema educativo caraterizou-se pelo controlo burocrático apertado do Estado na administração das escolas, pelo controlo das pedagogias, dos currículos e avaliação dos alunos e pela aposta na formação de professores. A centralidade instituída do sistema educativo foi rompida por práticas autogestionárias nas escolas, que se seguiram à revolução democrática em Portugal, entre os anos 1974 e 1976, e que configuraram de facto processos de construção de *autonomia de escola,* apesar de este conceito ainda não ser formalmente utilizado. Seguiu-se um processo em contraciclo, iniciado logo em Dezembro de 1974, com a aplicação experimental de um modelo centralizado de direção escolar e de uma gestão escolar, baseado em procedimentos de democracia representativa (Boavista, 2014; Lima, 2003, 2007).

O conceito de *autonomia da escola* emerge em Portugal no Decreto-Lei nº 43/89 (Decreto-Lei nº 43/89 de 3 de fevereiro), após a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, e depois dos trabalhos da *comissão de reforma do sistema educativo* em 1988. Ficando muito aquém da proposta da referida comissão, onde se defendia um modelo de *escola* sociocomunitário, descentralizado e autogovernado (Lima, 2009), o conceito de *autonomia da escola* aparece na lei como a capacidade de cada *escola* elaborar e realizar o seu *projeto educativo* (Decreto-Lei nº 43/89, artigo 2º-1). De acordo com o articulado, a *autonomia da escola* desenvolve-se nos planos culturais, pedagógico e administrativo e "a autonomia cultural manifesta-se na iniciativa própria ou em

colaboração com entidades locais" (Decreto-Lei nº 43/89, artigo 4º−1). À *escola* coube a decisão da animação cultural, da gestão dos currículos, da organização dos serviços de matrícula entre outras. É referido por Barroso (2004) que este diploma, na prática, não alterou muito o que já se passava nas escolas, apenas introduzindo alguma flexibilidade na gestão financeira dos seus orçamentos, ao contrário do estudo de Morgado & Sousa (2010), que assinala importantes mudanças na gestão das escolas públicas, nos finais da década de 1980, nomeadamente a introdução de outros atores, como sejam os pais e outros interessados da comunidade local.

Dois anos depois e já na década de 1990 começaram a evidenciar-se conceções de índole centralizadora e modernizadora da gestão escolar. Entrou em fase de aplicação experimental um diploma no qual se lê que são feitas alterações ao modelo de administração e gestão escolar "de modo a conciliar o intransigente requisito de democraticidade com as necessárias exigências de estabilidade, eficiência e responsabilidade " (Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de maio, p. 2521, sublinhado meu). As principais novidades foram a introdução do órgão conselho *de escola ou conselho de área escolar* e o órgão unipessoal *diretor executivo*. Após a implementação em aproximadamente meia centena de escolas, o *conselho de avaliação e acompanhamento* do modelo de direção e gestão, previsto no diploma, diz que foi impossível aos *conselhos de escola* ou *conselhos de área escolar* exercerem a direção educativa nas escolas, dada a centralidade do sistema educativo que se manteve desde 1976 (Barroso, 2004).

O conceito *autonomia das escolas* voltou a ganhar dimensão no quadro legislativo quando é publicado o Decreto-Lei nº 115−A/98, no qual o conceito de *autonomia da escola* aparece associado ao melhor "desempenho" do serviço público de educação e onde é realçado o papel regulador do Estado na administração educativa (Decreto-Lei nº 115−A/98 de 4 de maio, p. 1988 - −(2)). Todo o processo que antecede a publicação deste decreto está explicado no artigo de Barroso (2004). Segundo este autor só teremos *autonomia da escola* se houver transferência de poder do Estado para as autarquias. A *autonomia da escola* é entendida como *autonomia relativa*, ou seja capacidade da *escola* de definir e levar a cabo o seu projeto educativo, agindo dentro das limitações legais.

Também é no Decreto-Lei nº 115-A/98 que se prevê o estabelecimento de "contratos de autonomia", que na perspetiva de Barroso (2004) possibilitam a conjugação da democraticidade da *escola* com a sua eficácia. Mas a orgânica proposta mostra que o Estado pretendeu otimizar o seu sistema de implementação de políticas educativas e a avaliação dos resultados. Por outro lado é afirmado que a *escola* é o centro das políticas educativas, apesar do carater burocrático e gestionário do conceito de *autonomia da escola*, confirmando a existência de conceções contraditórias no diploma, que depois se mantiveram ao longo do tempo. Em 2008 é publicado o Decreto-Lei nº 75 (Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril), onde se recupera o órgão unipessoal do *diretor* do Decreto-Lei nº 172/91 e onde são incrementados outros instrumentos de autonomia de caráter gestionário, como sejam o *orçamento* e o *relatório de autoavaliação*. O apelo ao estabelecimento de "contratos de autonomia" teve pouca adesão das escolas.

Profissionalismo docente em Portugal e *nova gestão pública*

Os movimentos autogestionários, que ocorreram em escolas públicas com maior intensidade entre maio e dezembro de 1974 e que se prolongaram até 1976, contaram com uma contribuição

importante dos professores, participando e deliberando em assembleias de *escola* e/ou em outras reuniões plenárias (Boavista, 2014; Lima, 2009). Observou-se simultaneamente a emergência crescente do movimento sindical em resultado do movimento de professores fundado na década de 1970 com a designação de *Grupos de Estudo.* O movimento sindical emergente representou os professores nas lutas sociais contra a opressão travadas no seio das escolas (Boavista, 2014), ousando romper com a hierarquia centralizadora do Estado. Muitos dirigentes sindicais participaram na luta política e houve casos em que estes transitaram das estruturas sindicais para a direção das escolas. No entanto, apesar de essa rutura ter desequilibrado os poderes instituídos, exercendo-se o poder da periferia para o centro, o cumprimento experimental do Decreto−Lei nº 735−A/74 (Decreto−Lei nº 735−A/74 de 21 de dezembro), por algumas escolas, criou um período de transição, em que o poder do centro procurou reafirmar-se, limitando o poder das assembleias e criando estruturas (conselho diretivo, conselho pedagógico e conselho administrativo), num movimento de diminuição da democracia direta e de aumento da democracia representativa. Como mostra Boavista (2014), muitos professores e sindicatos ansiaram pela normalização da gestão democrática de modo a legitimarem as estruturas colegiais já criadas em escolas. Neste período foi visível a preocupação em diminuir a autonomia institucional, circunscrevendo-se a autonomia à deliberação nos órgãos colegiais com competências muito limitadas. Os órgãos colegiais vieram em substituição das assembleias por corpos, mas o detalhe com que foi prevista a sua composição e as competências atribuídas passaram a dificultar os procedimentos democráticos participativos dos professores (Boavista,2014; Lima, 2009). Por outro lado, foram visíveis movimentos corporativos de reafirmação do profissionalismo docente. Num movimento de substituição da democracia direta pela representativa, o Decreto−Lei nº 781−A/76 (Decreto−Lei nº 781−A/76 de 28 de outubro) consolidou a mudança organizacional já iniciada na *escola*. Esta mudança restituiu o controlo do Estado sobre a *escola* e foram afastados alguns ativistas locais.

Os meios de atuação do Estado têm-se diversificado, existindo atualmente uma transferência de responsabilidades de implementação das políticas educativas para os denominados *quase−mercados* e para o terceiro setor. Em concordância com Afonso (2003), apesar de se abrirem possibilidades de *participação* para a comunidade, estas foram reduzidas pela intensificação das articulações entre Estado e os atores coletivos, através de parcerias, já que os atores coletivos são cooptados para assumir a responsabilidade na tarefa de implementação de objetivos públicos.

Nas escolas portuguesas a partir da década de 1990 e nas escolas de outros países anglófonos, como o Reino Unido, e em instituições como a OCDE a partir da década de 1980, foram introduzidos procedimentos de controlo e técnicas de mercado, uma composição de dispositivos a que se chama genericamente *nova gestão pública*. Partilhando a opinião de Bezes *et al*. (2012) trata-se de um movimento neoliberal transnacional aplicado a diferentes países em diferentes tempos e em diferentes expressões. Consiste numa mistura de mecanismos burocráticos clássicos – controlo centralizado e avaliação - com elementos inovadores de regulação de mercado - técnicas de prestação de contas, autorregulação e boas práticas. Em Portugal, o *Estado* indica um currículo, distribui os recursos, os professores e controla a eficiência e a eficácia dos serviços através de procedimentos estandardizados de prestação de contas (*accountability*), aumentando nas escolas

o controlo hierárquico. Adicionalmente, o modelo de administração e gestão das escolas portuguesas aposta em iniciativas locais de autorregulação e tenta aculturar os professores para a governação pela *performance,* introduzindo modelos estandardizados de professor e mecanismos de competitividade. É por este meio que o profissionalismo docente é afetado, já que estas práticas põem em risco caraterísticas como a autonomia e discricionariedade e contrariam o trabalho colaborativo. Como vários autores referem (Nóvoa, 1999; Flores, 2009), a deliberação sobre casos singulares, individualmente ou coletivamente, e a construção de conhecimento na *escola* através do trabalho colaborativo são aspetos fundamentais da identidade docente. A identidade é uma forma importante de regulação na organização (Alvesson, 2002) porque induz processos de autoformação e o compromisso com objetivos coletivos. Ao contrário, a fluidificação e fragmentação da identidade dos trabalhadores torna-os mais vulneráveis profissionalmente e menos propensos a formas de resistência dentro da organização.

A centralização dos sistemas educativos fortaleceu o profissionalismo docente, tornando as profissões burocráticas um dos pilares da social-democracia (Bezes *et al*., 2012). No entanto o profissionalismo docente assumiu diferentes preponderâncias em diferentes países ou regiões. No contexto inglês, segundo Czernianwsky (2011), verifica-se um excesso de auditorias ao trabalho docente, uma hierarquia forte entre professores e falta de confiança institucional. Isto configura pouca autonomia institucional e pouca autonomia profissional. As lideranças internas são exercidas por grupos profissionais de formação diferenciada, precisando os professores de se adaptar a qualquer ambiente político e de desenvolver artes performativas, sem cunho moral e investimento emocional. Segundo Ball, (2005) estes professores podem ser caraterizados como *profissionais reformados ou pós-profissionais*.

A (re)estratificação da carreira docente em 2007, em Portugal, contribuiu para a emergência de uma nova classe de professores (Flores, 2009; Estrela, 2014; Morgado, 2010), os professores-−gestores, que viram nestas mudanças novas oportunidades de carreira. Como mero cumprimento do dever legal individualmente ou em pequenos grupos, estes professores reconfiguraram políticas e implementaram práticas, legitimando as alterações ditadas pelo Estado.

A evolução da *escola* durante os tempos de democracia conduziu à emergência de subculturas de professores, podendo-se perspetivar diferenciação cultural (Martin, 1992) resultante da existência de grupos que reagem, nas margens da organização, aos constrangimentos políticos e administrativos a que a *escola* está sujeita, a que Torres (2011, p. 94) chama o “fora” da *escola*.

Tiveram grande expressão as manifestações contra a alteração do Estatuto da Carreira Docente (Decreto-Lei nº 15/2007, de 19 de janeiro) que reorganizou a carreira docente, redefiniu as condições de acesso e o sistema de avaliação docente. A reorganização da carreira introduz um elemento de divisão - a criação da categoria de professor titular - que rompeu com a cultura profissional de paridade até aí existente. De acordo com Flores (2009) a diferenciação na carreira afrontou uma das grandes conquistas dos sindicatos e dos professores após o 25 de abril. Trouxe consigo novas regras de hierarquização dentro da profissão docente e a avaliação do desempenho. Apesar de a categoria de professor titular ter sido rejeitada pela maioria dos professores e consequentemente deixada cair dois anos depois em 2010, manteve-se a ideia de diferenciação na

carreira docente. Surge implicitamente a categoria de professor-gestor, agora desempenhada pelos professores coordenadores e por avaliadores internos, com redução de horário letivo por antiguidade, uns legitimados pela eleição, outros pela frequência de cursos de formação.

A avaliação de professores, apesar de altamente influenciada pelo *fora* da *escola* pública é reformulada e atualizada na *escola* pelos professores-gestores. É um instrumento de regulação e controlo exercido por pares, que enquadra a atividade docente na didática, no desenvolvimento do currículo, nas condutas e códigos de ética da profissão, pretendendo garantir assim a qualidade da prestação de um serviço. Devido à situação de crise económica e financeira do país e a algumas indefinições sobre a reforma do Estado, a carreira docente tem sido objeto de vários congelamentos na progressão, o que contribuiu para a aplicação incompleta do modelo de avaliação dos professores. Assim os professores portugueses, individualmente ou coletivamente, continuam a usufruir de alguma liberdade na conduta pedagógica, havendo níveis diferenciados de regulação local pelos pais e regulação institucional externa, visto as escolas terem pouca autonomia.

Para Estrela (2014), o movimento de (des)profissionalização docente que se observa em Portugal, pela introdução dos critérios de mercado, é acompanhado por novas práticas que levam ao desenvolvimento de novas identidades profissionais (a que chama profissionalidades), na medida em que os professores são crescentemente confrontados com novos desafios que lhes exigem saberes diferenciados. O envolvimento com a educação e o trabalho colaborativo são indicados por vários estudos (Estrela, 2014; Flores, 2009; Morgado, 2010) como importantes meios para os professores melhor responderem às múltiplas funções na *escola*. Nesse contexto, julga-se necessário que os professores ampliem a sua ação na escola aproveitando todas as oportunidades de condução da educação (Afonso, 2014), constituindo-se como professores-−atores. Refere-se por exemplo as possibilidades de estabelecimento de regulação institucional por construção do *projeto educativo* e pela gestão do currículo, podendo estas constituírem formas de resistência e maior comprometimento com a educação. No entanto, de acordo com Abrantes (2011), estas práticas de *autonomia relativa* deverão ser reflexivas para se evitar uma visão de classe que possa reforçar lógicas de reprodução social.

A autonomia na gestão curricular consiste na adaptação do currículo nacional às especificidades dos territórios e aos alunos, eventualmente adicionando-se temas ao currículo nacional, que se considerem importantes para estes. Um estudo de Morgado (2010) conclui que poucos professores aproveitam essa oportunidade de autonomia e que o controlo sobre o currículo pode ser um bom indicador do poder dos professores.

O contexto organizacional e cultura organizacional são determinantes para a ação dos professores (Flores & Day, 2006; Czerniawski, 2011; Torres, 2011). Existem documentos de definição de estratégias como o *projeto educativo* que, segundo estudo de Torres (2011), oscilam entre a promoção da excelência e a promoção da democracia, em visões compósitas entre a *escola elitista* e a *escola democrática*. Estes documentos têm um valor simbólico e refletem aspetos dominantes da cultura da *escola*. É de supor que em escolas de missão mais elitista os professores evidenciem mais as caraterísticas de profissionais individualizados, altamente especializados, enquanto em

escolas de perfil mais democrático os professores utilizem mais o trabalho colaborativo para, como diz Estrela (2014), responderem à emergência de novas profissionalidades.

Os estudos de Flores & Day (2006) descrevem um professor que age num contexto cultural amplo, onde desempenha um papel em contacto com os seus alunos, condicionado pelas especificidades da *escola*, transportando o seu passado, as suas convicções e a sua formação. Dado que os contextos são diversificados, o ser professor tem vários sentidos, por vezes conflituantes. No sentido de libertar o professor das suas angústias e de as perspetivar no seio do grupo, a formação docente pode ser entendida, tal como sugere Ferreira (2008) e Afonso (2014), pela escuta das intersubjetividades e pela troca de saberes.

Na *escola* portuguesa de hoje subsistem práticas de democracia deliberativa e de lideranças democráticas, apesar de se terem acentuado tendências de concentração de poderes em lideranças unipessoais. Segundo Fusarelli, Kowalski & George (2011), o afastamento da comunidade das escolas nos Estados Unidos pôs em causa a sua legitimidade democrática. Assim concorda-se que a distribuição de poder e de autoridade por lideranças democráticas pode estimular a participação da comunidade nas decisões na *escola*, constituindo formas de resistência à centralização de políticas educativas e às visões de classe de grupos dominantes. Neste modo de funcionamento, o conflito é considerado algo normal, devendo assim as lideranças escolares desenvolver técnicas de democracia comunicativa. Utilizando o pensamento de Estêvão (2013), é necessário acrescentar à democracia deliberativa a democracia comunicativa, - que tem em conta a ética na comunicação, dando voz às opiniões minoritárias, envolvendo-as na construção de decisões -, e uma democracia emancipatória capaz de alterar a ordem social e capaz de incluir a defesa dos direitos humanos.

As margens de *autonomia relativa* que se abrem nas escolas no desenvolvimento do projeto educativo podem servir para introduzir um currículo de educação para a cidadania democrática, currículo que se concretizará no exercício de práticas participativas, de leitura reflexiva da realidade. Como refere Estrela (1999), esta leitura da realidade, de carater subjetivo, que consciencializa o professor da sua responsabilidade na construção social, é fundamental para articular as dimensões científicas e técnicas com as dimensões políticas e éticas da educação.

Em suma, defende-se neste artigo um ideal de professor-ator, transformador que, de acordo com Aronowitz & Giroux (1992), não só é participativo como também apela à participação - dos professores, dos alunos e dos pais. Trazendo a sociedade para a *escola* cria condições para que os estudantes se reconheçam como atores sociais reivindicativos e com voz ativa na sua própria aprendizagem.

Conclusão

As lutas a as deliberações de professores e alunos durante a primeira fase da gestão democrática das escolas (1974-1976), através de processos de participação deliberativa, permitiram afirmar valores da democracia portuguesa. A *participação* deliberativa de tipo não-formal ou informal foi transformada num direito: passou a ter um carater normativo, justificando a ação. Como refere Lima (2003), essas práticas ainda marcam a *escola* de hoje pois deixaram conhecimento institucional, que pode ser usado para resistir às novas formas de centralização.

A *participação* praticada pode constituir-se como prática de *autonomia* se os professores-atores e outros atores escolares, participando, direta ou indiretamente, nos processos democráticos da escola e colaborando nos projetos da organização, intervierem em áreas tradicionalmente da competência dos agentes centrais.

As práticas de construção da *autonomia,* através da *participação* "conquistada" (Lima, 2003, p. 70) e praticada, podem libertar a *escola* da "direção atópica*"* (Lima, 2007, p. 63) que se estabelece *fora* da *escola*. Mas, sendo impossível impor a autonomia, esta terá de ser um processo desejado, que envolva os intervenientes, e nunca concluído. Considera-se o processo de autonomização como central para abranger as dimensões educacionais de educação para a democracia e de educação para a cidadania. Em consonância com Gadotti (2000), pensando a educação do futuro projeta-se a *escola cidadã*, *escola* pública que possui um projeto *político-pedagógico* com práticas de contestação ao Estado e ao mercado.

Referências

Abrantes, P. (2011). Revisitando a teoria da reprodução: debate teórico e aplicação ao caso português. *Análise Social*, 46 (199), 261-281.

Afonso, A. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, 22, 35-46.

Afonso, A. (2014). Trabalho docente em tempo de crise. In Joaquim Machado, José Alves, (orgs.) *Igualdade, diversidade e autonomia.* Coleção e-book. Porto. Universidade Católica Editora.

Alvesson, M. (1991). Organizational symbolism and ideology. *Journal of Management Studies*, 28(3), 207- 225.

Alvesson, M. (2002). Identity regulation and organizational control: producing the appropriate individual. *Journal of Management Studies*, 39 (5), 619- 644.

Antunes, Fátima (2005). Globalização e Europeização das Políticas Educativas. Percursos, processos e metamorfoses. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, 125-143.

Aronowitz, S. & Giroux, H. (1992). Educação radical e intelectuais transformadores. In António Esteves & Stephen Stoer (orgs.), *A sociologia na escola. Professores, educação e desenvolvimento* (pp. 143-166). Porto. Edições Afrontamento.

Ball, S. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, 35(126), 539-564.

Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(12), 49-83.

Bezes, P., Demazière, D. Bianic, T., Paradeise, C., Normande, R., Benamouzig, D., Pierru, F. & Evetts, J. (2012) New public management and professionals in the public sector. What new patterns beyond opposition? *Sociologie du Travail*, 54, 1–52.

Boavista, C. (2014). A governação das escolas portuguesas entre 1974 e 1976 e o papel dos sindicatos na emergência do novo sistema de gestão escolar. *Educação, Sociedade & Culturas*, 43, 45-63.

Buchanan, D. & Bryman, A. (2007). Contextualizing methods choice in organizational research. *Organizational Research Methods*, 10(3), 483-501.

Czerniawski, G. (2011). Emerging teachers–emerging identities: trust and accountability in the construction of newly qualified teachers in Norway, Germany, and England. *European Journal of Teacher Education*, 34(4), 431-447.

Dale, Roger (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? *Educação Social*, 25 (87), 423-460

Ellström, P. (1983). Four faces of educational organizations. *Higher Education*, 12, 231-241.

Estêvão, C. (2013). Democracia política, democracia escolar e educação para os direitos do homem. *Educação* (Porto Alegre, impresso), 36(1), 28-34.

Estrela, M. (1999) Reflective Practice and Conscientisation. Pedagogy, Culture & Society, 7(2), 235-244.

Estrela, M. (2014). Velhas e novas profissionalidades, velhos e novos profissionalismos: tensões, paradoxos, progressos e retrocessos. *Investigar em Educação*, 2(2), 5-30.

Ferreira, F. (2008). Reformas educativas, formação e subjetividades dos professores. *Revista Brasileira de Educação*, 13(38), 239-409.

Flores, M. & Day, C. (2006).Contexts which shape and reshape new teachers' identities: a multi-perspective study. Teaching and Teacher Education, 22, 219–232.

Flores, M. (2009). Da avaliação de professores: reflexões sobre o caso português. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 2(1), 239-256.

Fusarelli, L., Kowalski, T. & Petersen, G. (2011). Distributive Leadership, Civic Engagement, and Deliberative Democracy as Vehicles for School Improvement. *Leadership and Policy in Schools*, 10(1), 43-62.

Gadotti, M. (2000). Perspectivas atuais da educação. São Paulo Em Perspectiva, 14(2).

Hughes, C. & Tight, M. (1998). The Myth of the Learning Society. In Stewart Ranson,. *Inside the Learning Society* (pp.179-188). New York, Cassel Education.

Jakobi, Anja P. (2007). The knowledge society and global dynamics in educational politics. *European Educational Research Journal*, 6 (1), 39-51.

Lima, L. (2003). *A Escola como organização educativa — Uma abordagem sociológica.* São Paulo. Cortez.

Lima, L. (2007). Administração da educação e autonomia das escolas. In Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (org.), *A educação em Portugal (1986-2006)*: alguns contributos de investigação. Capítulo I, Conselho Nacional de Educação.

Lima, L. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia*, 227-−253.

Lima, L. & Afonso, A. (1995) The Promised Land: School autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. *Educational Review*. 47 (2), 165-172.

Martin, J. (1992). *Cultures in organizations*. NY. Oxford University Press.

Morgado, J. & Sousa, F. (2010). Teacher evaluation, curricular autonomy and professional development: trends and tensions in the Portuguese educational policy. *Journal of Education Policy*, 25 (3), 369-384.

Nóvoa, A. (1999). Os professores na virada do milênio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas. *Cuadernos de Pedagogia*, 286, 1-15.

Pettigrew, A. (1979). On studying organizational cultures. *Administrative Science Quarterly*, 24: 570-581.

Torres, L. (2011). A construção da autonomia num contexto de dependências. Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública. *Educação, Sociedade & Culturas*, 32, 91-109.

Touraine, A. (2010). *Depois da crise*. Lisboa. Instituto Piaget.

Wermke, W. & Höstfält, G. (2014). Contextualizing Teacher Autonomy in time and space: a model for comparing various forms of governing the teaching profession. *Journal of Curriculum Studies*, 46(1), 58-80.

Democratização da Educação e Relação Público-Privada no Plano Nacional de Educação 2014-2024: Confronto de Lógicas

Marilda de Oliveira Costa
Universidade do Estado de Mato Grosso/UNEMAT
marilda.costa@pq.cnpq.br

Resumo: Este texto aborda fases de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e tem por objetivo analisar o movimento entre democratização da educação e parcerias público-privadas nele presentes, à luz da democracia participativa, do direito à educação e da nova gestão pública. A elaboração do PNE está prevista no art. 214 da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Constitucional 59/2009, a qual assinala que a lei deverá estabelecer um plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração. A elaboração do PNE passou por etapas de intensa participação de agentes públicos governamentais e sujeitos sociais de diversos segmentos da sociedade civil, por meio de Conferência Nacional de Educação (CONAE), da esfera municipal à federal, possibilitando aprendizagens política e democrática para a cidadania. Nota-se, no entanto, que a proposta de PNE definida na CONAE de 2010 passou por profundas alterações ante o *lobby* do setor empresarial no Senado Federal, permitindo a participação privada na oferta pública de educação por meio de parcerias público-privadas, terceirização, bolsas de estudo, avaliações estandardizadas e compra de materiais apostilados para diferentes níveis e modalidades de ensino. Trata-se de um estudo qualitativo, apoiado em revisão bibliográfica e análise documental, que evidencia avanços na democratização da educação no País, assegurados na ampliação de 10% do Produto Interno Bruto para a educação; entretanto, essas conquistas não ficaram imunes aos interesses do setor empresarial na educação, que representam ataques ao direito à educação como um bem público.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Direito à educação. Privatização da educação.

Introdução

A democratização da educação no Brasil ganhou novo impulso com os movimentos da sociedade civil que antecederam a Constituinte de 1986 e culminou com a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988, na qual foi dedicado um capítulo à educação. As reivindicações por democratização da sociedade civil e política alcançaram as instituições educacionais e questões relacionadas com a marginalização/seletividade do sistema educacional[1], no tocante à evasão, reprovação, defasagem idade-série/ano escolar, não incluídos aqueles que sequer conseguiam matricular-se nas escolas públicas (Romanelli, 1998), ocuparam lugar de destaque.

[1] Estudos de Romanelli (1998) atestam que, entre 1961 e 1972, de cada 1000 crianças matriculadas no 1º ano do ensino fundamental, somente 446 prosseguiam para a 2ª série.

Se considerarmos as políticas, as propostas e suas relações com tratados e convenções internacionais mais relevantes e robustos para a área da educação, desde os anos 1990, não é difícil constatar que problemas diretamente relacionados à questão de quantidade, ou seja, de democratização do acesso (ao ensino fundamental – 2ª etapa da educação básica), foram parcialmente solucionados no Brasil. No entanto, questões básicas como a democratização do acesso a outros níveis e modalidades de ensino, ampliação do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) de 5,5% para 10% no financiamento da educação, a qualidade educacional, dentre outras demandas, são desafios presentes no novo Plano Nacional de Educação (PNE), 2014-2024.

O PNE emerge em um contexto no qual se encontram em pleno desenvolvimento dois projetos antagônicos de sociedade e de educação. Um com dupla característica: processos de fusões entre grandes grupos educacionais[2] e a criação do movimento Todos pela Educação[3], ambos representam os interesses empresariais na área educacional pública. O outro que defende uma educação pública de qualidade socialmente referenciada, laica, gratuita, de responsabilidade do Estado, tanto no tocante à gestão, à concepção de educação quanto ao seu financiamento.

Neste momento particular de hegemonia financeira, na qual "as classes capitalistas – ou seja, as finanças e a camada superior das classes capitalistas e das instituições financeiras – se beneficiam de uma capacidade ilimitada de comandar a economia e a sociedade em geral, de acordo com interesses próprios ou que percebam como tal" (Duménil; Lévy, 2014, p. 24), é possível falar em democratização da educação, não só entendida como a ampliação do acesso, permanência e terminalidade – da educação infantil ao ensino superior –, mas como um bem público inalienável, um direito humano de cidadania em um contexto em que há forte impacto da lógica mercantilizada sobre a educação brasileira e tentativa de grupos financeiros de dominarem a educação pública? (Leher, 2015).

O novo Plano Nacional de Educação (2014-2024)

A elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) está prevista no art. 214 da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Constitucional n. 59/2009, a qual assinala que a lei deverá estabelecer um Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração. Tal plano deve também definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

Em virtude de findar o prazo de validade do Plano Nacional de Educação (2001-2010) instituído no governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso e visando atender a esse dispositivo constitucional, foram tomando corpo iniciativas em torno da elaboração do novo plano, "cujas

[2] Nesse caso, o primordial não é mais a educação em si, mas a busca de lucros exorbitantes por meio de fundos de investimentos (Leher, 2015).

[3] É uma articulação entre grandes grupos econômicos como bancos (Itaú), empreiteiras, setores do agronegócio e da mineração (Vale) e os meios de comunicação que procuram ditar os rumos da educação no Brasil (Leher, 2015).

principais preocupações giram, fundamentalmente, em torno da criação/regulamentação de um Sistema Nacional Articulado de Educação" (Dantas, 2011, p. 63).

> Tal sistema seria responsável pela institucionalização da orientação política comum e do trabalho permanente do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação. Seu fundamento se encontra na ideia de otimizar a participação dos entes federados na execução do direito à educação. (Dantas, 2011, p. 63).

A Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em abril de 2010, foi precedida por etapas municipais, intermunicipais, distrital e estaduais com intensa participação de diversos segmentos da sociedade civil e da sociedade política interessados na melhoria da qualidade da educação.

> A Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília-DF, constituiu-se num acontecimento impar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil e contou com intensa participação da sociedade civil, de agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes. Ao todo foram credenciados/as 3.889 participantes, sendo 2.416 delegados/as e 1.473, entre observadores/as, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura. (Conae, 2010, p. 8).

O novo PNE foi sancionado pela Presidente da República Dilma Rousseff sem qualquer veto e publicado no Diário Oficial da União de 26 de junho de 2014, após três anos e meio tramitando no Congresso Nacional. A Presidente sancionou o PNE sem atender ao pedido de entidades que atuam no setor educacional que reivindicavam dois importantes vetos: um relacionado à destinação de parte dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para programas desenvolvidos em parceria com entidades do Terceiro Setor, o outro pertinente à bonificação às escolas que melhorarem o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) (Almeida, 2014).

É o segundo PNE sancionado após as lutas por democratização do País e a Constituição Federal de 1988, no entanto apresenta as marcas deste momento particular da sociedade brasileira, de avanços nas áreas econômica e social, portanto de rupturas, mas também de profundas continuidades com o passado recente.

A efetivação do novo PNE exige outras etapas de mobilizações não menos importantes tanto de agentes políticos governamentais quanto da participação popular, inclusive no sentido de assegurar formas de controle social para acompanhar o cumprimento das metas e estratégias previstas, em especial aquelas relacionadas à destinação de recursos públicos para o setor privado.

Na evolução do capitalismo, como assinala Vieira (2007), tem-se assistido ao predomínio da política econômica sobre a política social, assim como à vinculação das duas à acumulação de capital. A aprovação do novo PNE, nesse contexto, deu-se não sem contradições. Um olhar mais atento à Lei n. 13.005/2014 e em textos e documentos tais como o texto original do plano proposto pelo Ministério da Educação, o texto aprovado pela CONAE 2010, o Projeto de Lei n. 8035/2010, emendas do CEDES ao Projeto de Lei n. 8035/2010[4], PNE: Mais Futuro para a Educação

[4] Produzido em 2011, no "III Seminário de Educação Brasileira - Plano Nacional de Educação: Questões Desafiadoras e Embates Emblemáticos".

Brasileira – CNTE (2014) e o dossiê PNE 2014-2024: desafios para a educação brasileira, CNTE (2014), só para citar alguns, nos dá a dimensão da correlação de forças e da influência de grupos conservadores no Congresso Nacional, em defesa de interesses privatistas, que podem ser facilmente concretizados por, pelo menos, duas razões: primeiro, caso não ocorra alteração no que concerne ao repasse de parte dos 10% do PIB para entidades não estatais; e, segundo, caso não haja a regulamentação de importantes temas como a destinação dos *royalties* (Lei n. 12.858, de 9 de setembro de 2013) e o Fundo Social do Petróleo para a Educação, como adverte Abicalil (2013).

Como afirma Abicalil, nas sociedades capitalistas, toda vez que se amplia um fundo público, é comum abrir maior disputa sobre ele pelo setor privado. Essa relação pode extrapolar a privatização pura e simples da educação e constituir-se em arranjos muito mais complexos, como mostram estudos de Dale (1995), sobre reformas educacionais na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália; Afonso (2002) nos Estados Unidos e em Portugal; Ball (2006) no Reino Unido – em pós-reforma do Estado naqueles países. Em suma, "Uma série de tendências políticas que podem ser entendidas como formas de privatização são evidentes nas políticas de educação de diversos governos nacionais e agências internacionais." (Ball; Youdell, 2008, p. 9, tradução nossa).

No caso brasileiro, as possibilidades de efetivação de interesses do setor empresarial na educação estão presentes no art. 213 da Constituição Federal e, por conseguinte, no novo PNE, podendo comprometer a oferta educacional com qualidade socialmente referenciada, como um bem público e um direito humano; e, mais que isso, a educação "é um espaço altamente disputado, de condição pública potencialmente emancipatória, importante para nosso futuro, mas cujo próprio poder de decisão acerca desses valores é questionado" (Robertson, 2012, p. 299).

Democratização da educação e relação público-privada no novo PNE (2014-2024)

Apresento, no decorrer deste texto, as interações entre democratização da educação e as possibilidades de o setor privado assumir parte dessa demanda prevista no PNE. Ao concretizar-se na prática, tal como apontam estudos de Peroni (2013, p. 9), essa situação "implica a garantia dos direitos sociais e da democracia".

O termo "democracia" tem ocupado lugar privilegiado em debates e elaborações teóricas, da Antiguidade grega à atualidade. O conceito é frequentemente associado a formas de governo, sistema político, econômico e social. Neste texto, duas abordagens são fundamentalmente importantes para se compreender a acepção e as contradições envolvidas na teoria e na prática democrática. De um lado, a tendência materialista dialética defendida por Wood (2006) atesta a incompatibilidade entre capitalismo e democracia[5], "se por 'democracia' entendemos, tal como o indica sua significação literal, o poder popular ou o governo do povo" (ibidem, p. 382). Para Wood, "a existência do capitalismo depende da sujeição aos ditames da acumulação capitalista e às 'leis' do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, e esta é uma condição irredutível" (ibidem, p. 382). Nessa perspectiva, "Toda prática

[5] Em sua análise final.

humana que possa ser convertida em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático." (Ibidem).

Sob o capitalismo, tem-se tolerado um mínimo de democracia formal, liberal; qualquer tentativa de avanços em direção a uma democracia participativa, intensa, "identificada com o princípio anárquico", que afirma o poder do povo, parece fora de questão (Rancière, 2014).

Segundo Chauí (2012, p. 1), "estamos acostumados a aceitar a definição liberal de democracia como regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais". Essa visão reduz a democracia a "um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governos e nas técnicas para os problemas econômicos e sociais" (ibidem, p. 1).

Ao associar esses paradigmas de democracia com o processo que culminou no novo PNE 2014-2024, observam-se as dificuldades em se efetivar o poder de decisão popular. Ao passar pelo crivo do poder institucionalizado no Congresso Nacional, o caráter democrático da política é seriamente comprometido em favor dos interesses privatistas ali representados. As alterações no PNE indicam para a ampliação do direito à educação, no entanto a expansão da oferta educacional pode ocorrer por meio da relação público-privado, ou seja, pode significar privatização de parte significativa da educação pública, nas três esferas de governo no Brasil.

No contexto nacional, as tensões entre o público e o privado permeiam a história da educação brasileira: dos embates entre católicos e liberais, na década de 1930, aos embates, a partir da década de 1990, entre neoliberais e neoconservadores (Afonso, 2009), de um lado, e grupos progressistas, de outro. A defesa de uma educação pública, gratuita, laica, como um dever do Estado foi a principal bandeira de luta do movimento renovador naquele período. O Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, editado em 1932, pode ser considerado o documento inaugural em defesa da escola pública, de responsabilidade do Estado, o que diferencia, substancialmente, liberais de neoliberais no campo educacional.

A relação entre essas duas esferas ganha novos contornos com as novas regulações introduzidas pelas reformas educativas no País desde a década de 1990, "evidenciando o crescente interesse das organizações privadas em relação à educação e o decorrente crescimento das parcerias realizadas entre os sistemas públicos de ensino e estas organizações, principalmente as do Terceiro Setor" (Fernandes; Oliveira; Scaff, 2013, p. 336).

O avanço dessas parcerias relaciona-se com a corrente neoliberal e neoconservadora, que apresenta um "discurso ideológico autoincriminatório que iguala tudo o que é estatal com a ineficiência, a corrupção e o desperdício, enquanto que a 'iniciativa privada' aparece sublimada como a esfera da eficiência, da probidade e da austeridade" (Borón, 2008, p. 78). Encarregadas de elevar a eficiência e a qualidade do setor educacional, as parcerias se originam do diagnóstico neoliberal de crise do Estado, desenvolvido pela *Public Choice*, mas, atualmente, compartilhado pela Terceira Via, a atual social-democracia (Peroni; Silva, 2013, p. 49).

No referido plano, as possibilidades de implementação de políticas educacionais pelo setor privado, da creche à pós-graduação, incluindo-se modalidades de ensino como "educação especial", "jovens e adultos", "profissional" e "educação em tempo integral", aparecem em

diferentes metas e estratégias. A ampliação do atendimento em creches pode ser o primeiro exemplo de parceria público-privada presente no PNE. Como sabemos, a "educação infantil", composta pela creche e pré-escola, é considerada a primeira etapa da educação básica, constituindo-se em um direito da criança, assegurado pela Constituição Federal de 1988, na LDB n. 9.394/96, bem como em leis complementares. As crianças de quatro e cinco anos têm assegurada a obrigatoriedade do direito à educação pela Emenda Constitucional n. 59/2009 e Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013.

Quanto à creche, a situação é bem outra. Contrária às deliberações da CONAE 2010, a meta 1, estratégia 1.7 do PNE possibilita a ampliação de matrículas em creches por entidades beneficentes de assistência social, subsidiadas por recursos públicos (Cedes, 2011). Na última década, o Brasil apresentou avanços nessa área, em especial o reconhecimento da criança como sujeito de direitos e a implementação de ações voltadas para a melhoria no atendimento educacional em instituições de "educação infantil": a construção de prédios por meio do Programa de Construção de Creches e Pré-Escolas (Pro Infância) e compra de equipamentos; investimento na qualificação dos professores, com o Programa de Formação de Professores da Educação Infantil (PROEI); distribuição de materiais didáticos; entre outras políticas, implantadas, em quase todos os municípios brasileiros, por uma iniciativa do governo federal, em colaboração com os municípios. Sem negar esses avanços,

> [...] ainda é muito restrita a extensão da sua cobertura no País. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que, no ano de 2013, o atendimento em creches atingia cerca de 28% das crianças e na pré-escola o índice era de 95,2%. [...] o total das crianças atendidas nas creches, 36,3% faziam parte dos 20% mais ricos da população e apenas 12,2% integravam o estrato dos 20% mais pobres. (MEC/SASE, 2014, p.16).

Esses dados mostram a carência no atendimento em creches e os esforços que o Estado deverá despender, na próxima década, para atender a esse direito, inclusive com a criação de mecanismos de controle social e regulação da relação com o setor privado. São iniciativas necessárias para coibir o aumento das desigualdades educacionais provenientes de parcerias entre setor público e privado, como detectado por Susin (2008), em estudo nas creches comunitárias de Porto Alegre (RS).

No tocante às estratégias 4.4, 4.17 e 4.18, meta 4, relacionadas à "educação especial", "prevaleceu no PNE o *lobby* de entidades particulares, para que o atendimento dessa modalidade continue sendo uma prerrogativa público-privada, podendo ocorrer preferencialmente na rede regular de ensino" (Cnte, 2014, p. 364). Para tanto, torna-se necessário avançar em alguns aspectos para incluir estudantes com deficiência, na rede regular de ensino, tais como "infraestrutura, formação dos profissionais e de métodos pedagógicos alternativos" (ibidem, p. 365).

A meta 6 refere-se à oferta da educação em tempo integral e também possibilita a relação público-privado nessa área, ao definir, na estratégia 6.5, estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos matriculados nas escolas da rede pública de educação básica, por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante, em articulação com a rede pública de ensino. As estratégias da referida meta não

explicitam a promoção da educação integral, mas, sim, a educação em tempo integral, tal como já vem ocorrendo com o Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007, e desenvolvido principalmente por meio de trabalho voluntário. Conforme preveem as estratégias 6.2 e 6.3, a regulamentação do regime de colaboração é essencial ao atendimento à educação integral e em tempo integral, pois prevê a criação de infraestrutura física e material, materiais didáticos e formação de profissionais, portanto é um indicativo de democratização da educação.

A regulamentação dessas metas e sua efetivação são condição *sine qua non* para a efetiva implementação da educação em tempo integral, de modo que evite a fragmentação curricular, com atividades desenvolvidas no contraturno, em espaços extraclasse e por voluntários. Essa forma de trabalho foi fomentada com a redução do tamanho do Estado, para com as políticas sociais, em consequência da crise estrutural do capital, da reestruturação produtiva e da precarização do trabalho.

Tal como o atendimento à demanda por creche, "confrontam-se também com a CONAE metas e estratégias relacionadas à educação profissional, que priorizam claramente o atendimento pelo setor privado nessa modalidade de educação" (Cedes, 2011, p. 8), permanecendo tal confronto no novo PNE. A meta 8, estratégia 8.4, condiciona a expansão de educação profissional técnica, da população de 18 a 29 anos, em entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. A instituição dessa meta parece indicar a continuidade de cursos técnicos oferecidos no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC).

Pode-se considerar que a disposição à privatização de importante parte dessa modalidade de ensino acompanha uma tendência, em vigor durante os anos 1990 e início dos anos 2000, de privatização e submissão da educação aos interesses imediatos do capital. Nesse período, "[...] poucos cursos técnicos se mantiveram na gestão direta dos poderes públicos estaduais ou federal. Grande parte foi assumida pela sociedade civil [...]" (Ramos, 2012, p. 37), como demonstram os dados do Censo 2014: 827.209 matrículas na rede pública e 957.194 na rede privada.

Tal como a estratégia 8.4, a meta 11 alterou a proposta do Projeto de Lei n. 8.035/2010 no tocante à expansão de matrículas da educação profissional técnica de nível médio, ficando 50% com o setor público, e outros 50%, com o setor privado. A ampliação da oferta pelo setor privado é assegurada, ainda, nas estratégias 11.6 e 11.7 – esta trata da expansão da oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior, tal como prevê a Medida Provisória (MP) n. 593, de 4 de dezembro de 2012.

Essa MP estabelece o PRONATEC II e promove um deslocamento da oferta pública de ensino médio, que é um critério PRONATEC I. Segundo Abicalil, quem lê o PRONATEC II vai ver uma nítida ruptura desse vínculo. Mas, ainda segundo ele, não é só isso; além de outras mudanças, argumenta que, se observarmos as emendas feitas pelas comissões especiais da Câmara e do Senado, verificaremos que elas jogam cursos técnicos de nível médio para as IES privadas que

resolverem estender suas unidades. Tais instituições disputam o fundo público do PRONATEC; assim sendo, há uma disputa de projeto nacional clara, admite Abicalil (2013).

No que se refere à "educação de jovens e adultos", a relação de parceria público-privada está presente em duas estratégias da meta 9 e em uma da meta 10. A estratégia 9.5 trata das chamadas públicas regulares para essa modalidade de ensino, em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil, e a estratégia 9.11 trata da implementação de programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta com baixos níveis de escolarização formal e para os(as) deficientes, articulando os sistemas de ensino; a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as universidades; as cooperativas; e as associações. A estratégia 10.8 refere-se à formação inicial e continuada para trabalhadores(as) articulada à "educação de jovens e adultos", em regime de colaboração e com apoio de entidades privadas de formação profissional, vinculadas ao sistema sindical, e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência. A CNTE (2014) avalia, ainda, que merece atenção o impacto que o PRONATEC tem causado na perspectiva de formação escolar dos estudantes. O programa não visa à "educação profissional", mas, sim, ao ensino de técnicas específicas para a qualificação do trabalho. No entanto, a própria confederação admite que "muitos jovens têm enxergado nele um passo importante (e curto) para a ocupação imediata de vagas de trabalho, não se atentando para o impacto futuro e negativo da decisão de abandonar os cursos regulares" (Cnte, 2014, p. 367).

Finalmente, a relação entre esferas pública e privada no ensino superior está prevista pela meta 12 (estratégias 12.6 e 12.20). A estratégia 12.6 trata da expansão do financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES); e a estratégia 12.20 acena com a ampliação dos benefícios do FIES e do Programa Universidade para Todos (PROUNI), destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância. O PNE prevê, ainda, conforme estratégia 14.3, expandir o financiamento estudantil, por meio do FIES, à pós-graduação *stricto sensu*. A destinação de recursos públicos às IES privadas pelas vias do FIES e, especialmente do PROUNI, merece uma análise mais detida, porque, se, por um lado, o setor privado tem-se fortalecido à custa de financiamento público; por outro, tem gerado oportunidades de estudos mais elevados aos filhos da classe trabalhadora. Resta saber se a expansão do ensino superior no Brasil ante a proposta de "reforma universitária" do governo Lula, e que se encontra em pleno vigor, se constitui em democratização ou massificação mercantil do ensino superior (Sguissard, 2015)[6].

Considerações finais

Buscou-se, nesta exposição, discutir a democratização da educação e a relação público-privada presentes no novo PNE 2014-2024, sancionado em 25 de junho de 2014, cuja elaboração contou com a participação da sociedade política e sociedade civil por meio de mobilização nacional, em torno da CONAE 2010. A discussão mostrou que, a despeito dos indicativos de democratização da

[6] Palestra intitulada "Educação Superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil?", proferida por Valdemar Sguissard no V Seminário de Educação Brasileira, de 15 a 17 de junho de 2015, na UNICAMP, em Campinas (SP).

educação presentes no novo PNE, questões importantes como a regulamentação do financiamento público ao setor privado e a criação de formas de controle social sobre os gastos com educação são condições essenciais para assegurar o direito à educação com qualidade e socialmente referenciado.

Constatou-se o avanço na influência do setor empresarial, tanto em áreas anteriormente já ocupadas por esse setor quanto em novas áreas como a pós-graduação, o técnico de nível médio ofertado por instituições de ensino superior privadas e a educação em tempo integral; isso sem falar que o setor empresarial vem ditando a formação de crianças e jovens no País, vende consultorias, materiais apostilados, contratos de gestão, entre outros, como já vem ocorrendo em todas as esferas de governo no Brasil – é a educação-mercadoria. Tal possibilidade foi aberta com a reforma do Estado e da política educacional dos anos 1990, pautadas nos princípios de desregulação, flexibilização e descentralização oriundos do Consenso de Washington e de princípios da Nova Gerência Pública (NPM) na administração estatal.

A partir desse período, o crescimento de parcerias público-privadas na área educacional foi acelerado sob o argumento da superioridade atribuída ao setor privado, concepção esta que aposta "num aumento da qualidade através de *ganhos de eficiência interna* e do crescimento da *produtividade* das instituições" por meio do "modelo institucional gerencialista" (Lima, 1996, p. 48-49, grifos do autor), segundo o qual "a *expertise* capaz de conferir agilidade e eficácia ao setor público se encontra no mercado e no seu poder emulador de competitividade" (Adrião et al., 2009, p. 813).

Com efeito, as contradições presentes historicamente nas relações entre o público e o privado, na área educacional, "omitindo por vezes a laicidade do Estado e, por outras, privatizando o público, a partir dos anos 1990 até o tempo presente, ganham novos contornos sem, contudo, subsumir as contradições anteriormente mencionadas" (Fernandes et al., 2013, p. 340).

Notam-se tais contradições neste momento particular da sociedade brasileira, na qual se fazem presentes tensões, embates, correlação de forças na definição de uma política da magnitude do PNE. Como "o capital não pode tolerar limitações a seu próprio modo de reprodução sociometabólica" (Mèszaros, 2007, p. 25), a privatização da educação em escala internacional ganhou adeptos em terreno nacional, que a estão traduzindo em "discursos políticos, atos legislativos, medidas aparentemente avulsas de administração e gestão" (Lima, 1996, p. 49), transformado a educação em um negócio lucrativo para o setor privado.

Alerta-se que a tendência à privatização da educação, neste momento especial da política educacional brasileira, representa muito mais que o financiamento público ao setor privado na execução da política, constituindo-se em arranjos extremamente complexos, que levam à formação de consenso em torno de "novas" concepções de educação, que diferem substancialmente de uma orientação política comum para assegurar a democratização do direito à educação, em conformidade com as diretrizes do novo PNE.

Referências

Abicalil, C. A. (2014). *Conferência livre*: a construção do Sistema Nacional de Educação e a II CONAE. Disponível em: <http://www.anped.org.br/.../videos-conferencia-livre- sistema-nacional-de-educacao-e-a-conae-2014-6-de-maio-de-2013 (Acessível em 29 setembro de 2014).

Adrião, T., & Garcia, T., *et. all.* (2009). *Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública*: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. Educação e Sociedade, Campinas, 108(30), 799-818.

Afonso, A. J. (2009). *Avaliação educacional*: regulação e emancipação. 4ª ed. São Paulo: Cortez.

Almeida, L. C. (2014). *Avaliação da educação básica e qualidade da Educação*: comparando o texto da CONAE e do PNE sancionado. IV Seminário Internacional do GREEPE: privatização da educação básica na América Latina, (pp. 32-37). Campinas/SP, GREEPE.

Ball, S., & Youdell, D. (2008). Hidden Privatisation in Public Education. Institute of Education, University of London, Bruxelas. Disponível em: <http://www.campaignforeducation.org/docs/privatisation/Endogenous%20Privatization%20Stephen%20Ball_ENGLISH.pdf >. (Acessível em 26 de julho de 2015).

Boron, A. (2008). A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: Sader, E., & Gentili, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo:* as políticas sociais e o Estado democrático. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Brasil, Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. (2014). *Planejando a próxima década*: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação.

Brasil. Presidência da República. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

Brasil. Ministério da Educação. (*2007). Portaria Normativa Interministerial 17, de 24 de abril.*

CNTE. Cadernos de Educação. (2014). *PNE*: mais futuro para a Educação brasileira. XVIII (28). Brasília-DF. Edição especial.

CEDES. (2011). *Emendas do Cedes ao Projeto de Lei nº 8035/2010*. Unicamp. Campinas, SP.

Chaui, M. (2012). Marilena Chauí e a classe média: "como se o mundo tivesse posto em risco todos os seus valores". Disponível em: http://www.viomundo.com.br/politica/marilena-chaui-a-classe-media-paulistana-e-sinistra.html. (Acessível em 05 de julho de 2015).

Dantas, É. da S. (2011). PNE 2011-2020: por um novo papel da União quanto ao financiamento da educação básica. In: Souza Junior, L. de; et. al. (Orgs.). *Políticas de gestão e práticas educativas*: a qualidade do ensino. (pp.63-80). Brasília: Liber Livro.

Duménil, G., & LÉVY, D. (2014). A crise do neoliberalismo. São Paulo: Boitempo.

Fernandes, M. D., et al. (2013). Direito à Educação e compromisso docente: quando o sucesso e o fracasso escolar encontram o culpado. In: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Recife: ANPAE, 29(2), 327-346.

Leher, R. (2015). Grandes grupos econômicos estão ditando a formação de crianças e jovens brasileiros. Disponível em: http://brasildefato.com.br/node/32359 (Acessível em 21 de julho de 2015).

Lima, Licínio C. (2013). Apresentação da seção temática: privatização da Educação no contexto da(s) "Terceira(s) Via(s)": uma caracterização em análise. *Currículo sem Fronteiras*, 13(2), 177-181.

Lima, L. C. (1997). O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*. 4.

Mèszaros, I. (2007). *O desafio e o fardo do tempo histórico*:o socialismo no século XXI. Trad. Ana Cotrin; Vera Cotrin. São Paulo: Boitempo.

Peroni, V. (2008). A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: Adrião, T., Peroni, V. (orgs.). *Público e privado na educação:* novos elementos para o debate. (pp.110-127). São Paulo: Xamã.

Peroni, V. (2013) & Silva, M. V. Relação público privado na educação básica: notas sobre o histórico e os casos de PDE-PAR- guia de tecnologias. *Série-Estudos Periódico do Programa de Pós-Graduação da UCDB*. Campo Grande, MS, (34), jul./dez. 31-44.

Rancière, J. (2014). O ódio à democracia. São Paulo: Boitempo.

Ramos, M. (2012). A educação tecnológica como política de Estado. In: OLIVEIRA, R. (org.). *Jovens, ensino médio e educação profissional*: políticas públicas em debate (pp.9-46). Campinas/SP: Papirus.

Robertson, S. L. (2012) A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Educação* 17(50).

Romanelli, O. (1998). História da Educação no Brasil. 21ª ed. Petrópolis-RJ, Vozes.

Saviani, D. (2011). O Estado e a promiscuidade entre o público e o privado na história da educação brasileira. In: Saviani, D. (org.). *Estado e políticas educacionais na Educação brasileira*. (pp. 2013-233). v. 6. Vitória: EdUFES; SBHE.

Susin, M.O. K. (2008). O estatal e o público não-estatal: onde está a educação infantil comunitária em Porto Alegre? In: Adrião, T., Peroni, V. (Orgs.). Público e privado na educação. Novos elementos para o debate. (pp. 67-77). São Paulo: Xamã.

Vieira, Evaldo. (2007). *Os direitos e a política social*. 2ª ed. São Paulo: Cortez.

Wood, E. M. (2006). Estado, democracia e globalização. In: Boron, A. et al. (Orgs.) A teoria marxista hoje. Problemas e perspectivas. (pp. 381-394). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

O processo de [re]construção democrática do projeto político-pedagógico: interlocuções entre escola pública e o conselho municipal de educação

Marilene Gabriel Dalla Corte
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
marilenedallacorte@gmail.com

Marina Lara Silva dos Santos Teixeira
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
marinalaraobeduc@gmail.com

Luciana Guilhermano da Silva
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
guilhermanolu@gmail.com

Francine Mendonça da Silva
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
cinebsb@gmail.com

Diego Dartagnan da Silva Tormes
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
diegotormes2@gmail.com

Resumo - Esta produção relaciona-se a uma pesquisa do Programa de Licenciatura da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil, e de um Observatório de Educação (Obeduc/CAPES), desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Elos/CNPq/UFSM. Ao discutir conceitos subjacentes ao projeto político-pedagógico (PPP) e sua importância para a cultura organizacional democrática da escola, objetiva-se analisar os limites/possibilidades evidentes no processo de [re]construção dos PPP das Escolas Municipais de Santa Maria-RS, em sua interlocução com o Conselho Municipal de Educação (CME). Metodologicamente, constitui-se uma pesquisa participante de abordagem qualitativa, em andamento, com base na análise de documentos e de entrevistas semi-estruturadas com os gestores das Escolas Municipais de Santa Maria e CME. A pesquisa está relacionada às dificuldades que as comunidades escolares tem quanto a fundamentar, organizar e articular seus PPP considerando os preceitos teórico-legais das políticas educacionais e de gestão democrática. Destaca-se que os resultados parciais relacionam-se a [re]significar e [re]articular o processo de construção do PPP, a partir do que sinalizam os pesquisados acerca dos limites e possibilidades nas respectivas realidades, na perspectiva de que o PPP delineia aspectos subjacentes a realidade escolar, seus princípios, aspectos teórico-legais, intenções e prioridades e que requer ações educacionais concretas no sentido de ser vivenciado e [re]construído em todos os momentos pelos envolvidos com o trabalho educativo da escola. Sua [re]construção exige um trabalho democrático, coletivo, participativo, responsável, competente e colaborativo entre escola, secretaria e conselho municipal de educação, sendo que seu sentido empírico está, justamente, na capacidade de interlocução desse plano norteador da escola com as políticas públicas nacionais e locais, assim como sua implementação no cotidiano da escola, o que, certamente, fortalece a conjuntura da educação municipal.

Palavras-chave: Projeto Político-Pedagógico. Gestão Democrática. Políticas Públicas. Gestão Escolar.

Introdução

Esta produção está relacionada a um projeto de pesquisa que está sendo desenvolvido pelo grupo de pesquisa Elos/CNPq, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no Observatório de Educação (OBEDUC) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) "Interlocuções entre políticas públicas e ações pedagógicas: limites e possibilidades" em parceria com as atividades de pesquisa do Programa de Licenciaturas – PROLICEN, também da UFSM. De maneira geral, o Observatório objetiva identificar e analisar os limites e as possibilidades das ações pedagógicas no contexto da gestão educacional, a partir dos impactos e desafios enfrentados pelos sistemas e interferência das políticas públicas nas reformas educacionais a partir do processo de interlocução entre Educação Básica e Superior. Nesse sentido, um dos objetivos específicos do Observatório, e que possui conexão com o PROLICEN, se refere delinear e analisar os limites e as possibilidades dos Conselhos Municipais de Educação no Rio Grande do Sul, considerando a existência de Sistema Municipal de Ensino, tempo de atuação, configuração dos conselhos de educação, financiamento, proposições de políticas públicas, ações desenvolvidas junto as Mantenedoras e Escolas públicas, *orientações para a [re]construção dos projetos político-pedagógicos das escolas públicas*, marcos regulatórios, entre outros aspectos subjacentes ao perfil, formação e atuação dos conselheiros.

Com o foco nas orientações acerca da [re]construção dos projetos político-pedagógicos e interlocução dos CME com as escolas públicas, e considerando a dificuldade que as comunidades escolares tem quanto a fundamentar, articular e organizar seus PPP em conformidade com os preceitos teóricos e legais promulgados e institucionalizados pelas políticas públicas para a Educação Básica, problematiza-se: Quais os limites e as possibilidades evidentes no processo de [re]construção dos projetos político-pedagógicos das Escolas Municipais de Educação Infantil de Santa Maria, Rio Grande do Sul – Brasil, tendo por base as interlocuções com o Conselho Municipal de Educação? Além de discutir conceitos subjacentes ao projeto político-pedagógico (PPP) e sua importância para a cultura organizacional democrática da escola, objetiva-se preliminarmente analisar os limites e as possibilidades relacionadas ao processo de [re]construção dos PPP das Escolas Municipais de Educação Infantil de Santa Maria-RS, em sua interlocução com o Conselho Municipal de Educação, partindo do pressuposto de que Santa Maria possui Sistema Municipal de Ensino e, nesse sentido, tem a prerrogativa de normatizar de maneira complementar e suplementar as políticas públicas para a educação em instâncias municipais.

O projeto político-pedagógico (PPP) quando fundamentado em consonância com os preceitos das políticas públicas tem potencialidade de se constituir em um plano articulado a conjuntura dos contextos nacional e local, o que amplia as possibilidades desse documento se constituir elemento de sinergia entre a realidade escolar e as demais instâncias educacionais. Também, é importante registrar que o processo de construção do PPP requer ações conjuntas, participativas e colaborativas, para que o mesmo esteja efetivamente comprometido com a autonomia administrativa-pedagógica-financeira da escola e, sobretudo, com a qualidade do ensino e da aprendizagem.

O delineamento dessa pesquisa ancora-se na metodologia quanti-qualitativa por se trabalhar com

dados que propiciam uma visão exata e, também, em profundidade do objeto de estudo. A estatística e subjetividade dialogam, pois conforme Triviños (2008: 66), "[...] a qualidade de um objeto só é conhecida quando indicamos suas *propriedades*, a *estrutura* destas, a *função* e a finalidade do objeto. Ludke & André (1986: 18) referem-se à abordagem qualitativa como aquela que "[...] se desenvolve numa situação natural, é rica em dados descritivos e tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada". Thiollent (2000: 23) coloca que a metodologia participativa "[...] capacita os atores, implicando-os na construção do projeto e no seu desenrolar. Com ela, procura-se obter maior efetividade dos conhecimentos e soluções dos problemas detectados". Destacando aspectos da metodologia participante, afirma Thiollent (2000: 46) que "[...] a intercomunicação entre grupos envolvidos é fundamental para o processo permanente de consciência crítica".

Para tanto, o *lócus* de pesquisa se refere as Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) de Santa Maria (EMEI Vila Jardim, EMEI Darcy Vargas, EMEI Núcleo de Educação Infantil CAIC – Luizinho de Grandi, EMEI Luizinho de Grandi e Centro de Educação Infantil Casa da Criança) e ao Conselho Municipal de Educação (CMESM).

No processo de construção de dados foi realizada pesquisa bibliográfica e, também, análise documental da legislação educacional nacional e municipal, em especial as Resoluções CNE nº 05/2009, CNE nº 04/2010, CMESM nº 29/2011, para compreender as orientações legais quanto aos elementos e processualidade constantes nos PPPs das escolas.

Esta pesquisa utiliza de questionário misto direcionado às gestoras das escolas alvo e a assessora técnica do CMESM, entretanto os dados subjacentes e esta produção estão relacionados às contribuições das gestoras escolares, considerando que os dados ainda estão sendo coletados e analisados. O questionário misto, como instrumento de coleta de dados nessa investigação, potencializa aos pesquisadores recolher informações diretamente junto aos sujeitos pesquisados, a partir de questões abertas e semiabertas. Triviños (2008: 138) destaca que o questionário é um dos "[...] instrumentos mais decisivos para estudar os processos e produtos nos quais está interessado o investigador qualitativo", entretanto o autor coloca que "[...] a quantidade caracteriza o objeto sob o ponto de vista do grau de desenvolvimento ou de intensidade das propriedades que lhe são inerentes [...] a quantidade e a qualidade estão unidas e são interdependentes" (Triviños, 2008: 66-67).

Busca-se, nesse sentido, ler e analisar dados priorizando três princípios básicos de pesquisa: o princípio da clareza, princípio da coerência (corresponder à intenção da própria pergunta) e o princípio da neutralidade (não induzir uma dada resposta, mas sim libertar o inquirido do referencial de juízos de valor ou do preconceito do próprio autor) (Lima, 2004). Para a análise dos dados coletados, está sendo utilizada a análise de conteúdo que, conforme Triviños (2008), é necessária à interação dos materiais teóricos e empíricos, considerando que o/a pesquisador/a não deve ficar restrito somente a análise de documentos.

Destaca-se que esta pesquisa vem contribuindo para a reflexão acerca da importância do PPP para a escola básica, considerando os aspectos epistemológicos subjacentes à fundamentação e a articulação que este documento aponta para os processos de gestão escolar, assim como as

políticas públicas e processos de gestão relacionados à [re]construção e consecução do PPP da escola de educação infantil.

O projeto político-pedagógico como mecanismo de gestão escolar

O projeto político-pedagógico (PPP) constitui-se um mecanismo de democratização da gestão escolar e representa a trajetória, a identidade e as perspectivas da escola. Sua construção implica pensar que escola se tem e se quer em um processo democrático para desencadear decisões coletivas com a comunidade escolar.

Segundo Barbosa (2006), a Educação Infantil no Brasil ganhou maior visibilidade a partir de sua inclusão na Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394 de 1996, passando a ser reconhecida tão importante quanto as etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Esta inclusão "[...] foi uma importante resposta para as novas demandas e dinâmicas da cultura e da sociedade e um passo importante para a valorização desse nível de ensino" (Barbosa, 2006: 16). Desse modo, as metas que se pretende atingir para a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças precisam se consideradas nos PPP das escolas considerando que a educação infantil está passando por mudanças em suas concepções e nas normas estabelecidas nos preceitos Constitucionais de 1988 (Brasil, 1988), nas predisposições da LDBN nº 9.394/96 (Brasil, 1996), na Resolução CNE nº 05/2009 (Brasil, 2009) que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Também, na Resolução CNE nº 04/2010 (Brasil, 2010), que estabelece Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, encontra-se princípios a serem observados na organização dos projetos político-pedagógicos pelas escolas:

> Éticos: da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades. Políticos: dos direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática. Estéticos: da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais. (Brasil, 2010: 16).

Assim, ao ser [re]construído o projeto político-pedagógico das escolas, é necessário contemplar tais políticas públicas, justamente, porque tais marcos regulatórios orientam e normatizam a cultura organizacional das escolas no que diz respeito ao planejamento, execução e avaliação. Entretanto, planejar significa diagnosticar determinada(s) situação(ões) e tomar decisões referentes a realidade, sendo que o planejamento na escola é um processo constante que implica a avaliação da sua consecução (Gadotti, 2000). Por certo o PPP "[...] vai além de um simples agrupamento de planos de ensino e de atividades diversas [...]. Ele é construído e vivenciado em todos os momentos, por todos/todas os/as envolvidos/das com o processo educativo da escola" (Veiga, 2002: 2).

Libâneo (2005) defende que o PPP não é somente um conjunto de planos e projetos dos professores na escola, nem um documento que trata somente das diretrizes pedagógicas. É

resultante da reflexão e comprometimento acerca da realidade escolar e comunidade local, conforme regulamenta a Resolução CNE nº 05/2009 no Art. 8º:

> § 1° Na efetivação desse objetivo, as propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil deverão prever condições para o trabalho coletivo e para a organização de materiais, espaços e tempos que assegurem: I - a educação em sua integralidade, entendendo o cuidado como algo indissociável ao processo educativo; II - a indivisibilidade das dimensões expressivo-motora, afetiva, cognitiva, linguística, ética, estética e sociocultural da criança; III - a participação, o diálogo e a escuta cotidiana das famílias, o respeito e a valorização de suas formas de organização; IV - o estabelecimento de uma relação efetiva com a comunidade local e de mecanismos que garantam a gestão democrática e a consideração dos saberes da comunidade. (Brasil, 2009)

Entende-se, portanto, que o PPP é uma necessidade e não uma obrigação que serve para subsidiar a gestão da escola em seus limites, desafios, prioridades e [re]organização cotidiana. Para isso, os processos de gestão adotam diferentes concepções considerando as finalidades sociais e políticas da educação em relação à sociedade e à formação das crianças, o que desencadeia formatos de organização escolar.

Na concepção democrático-participativa, segundo Libâneo (2005), é importante que aconteça uma relação participação e comprometimento coletivo entre todos os integrantes da comunidade escolar (equipe diretiva, professores, pais, alunos e funcionários), o que acentua a importância em buscar objetivos comuns para a tomada de decisões e ações educacionais.

Veiga (2002) e Gadotti (2000) se referem ao projeto político-pedagógico analisando que “projeto” diz respeito a uma ação intencional, por isso é um projeto “político” que tem compromisso sociopolítico com os interesses da maioria da população e, também, com a formação do/da cidadão/dã para a atual sociedade. Libâneo (2005) coloca que a “dimensão pedagógica” do PPP representa a concepção de educação na qual se considera a pedagogia como a reflexão sobre as práticas educativas, sendo que uma visão crítica defende que ter uma atitude pedagógica é dar sentido para as práticas educativas onde quer que elas estejam sendo realizadas.

Dessa maneira, “político” e “pedagógico” se complementam, tornando o projeto “[...] um processo permanente de reflexão e discussão dos problemas da escola, na busca de alternativas viáveis à efetivação de sua intencionalidade” (Veiga, 2002: 2). Entretanto, a autora propõe que a principal possibilidade de efetivar a construção do PPP passa pela autonomia da escola e de sua capacidade em resgatar a escola como espaço público e de diálogo alicerçado na reflexão coletiva. É fundamental que a escola reconheça “[...] que ela não pode mudar a comunidade, o bairro, nem as condições de vida dos alunos, mas pode oferecer-lhes acolhida, afeto e apoio durante o tempo em que lá estiverem” (Hernández, 2003: 11), tornando-se um lugar interessante para aprender e para ser, visualizando que a escola é um espaço visível, tanto para os pais, as mães e/ou responsáveis, quanto para as crianças.

A questão da coletividade e participação na construção do PPP é normatizada na LDBEN nº 9.394/96, em seu Art. 14, quando sinaliza que cabe aos sistemas de ensino a definição das normas da gestão democrática do ensino público para a Educação Básica, estabelecendo como

um de seus princípios: "[...] participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; participação das comunidades escolares e local em conselhos escolares ou equivalentes" (Brasil, 1996). Além desses, amplia-se o contingente de envolvidos, a partir da representatividade e comprometimento da Secretaria de Município da Educação, do Conselho Municipal de Educação, dos Órgãos Colegiados (Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres, Agremiações de Estudantes), entre outros, que poderão estar contribuindo para a construção do PPP. Essa abertura ao trabalho coletivo e participativo desencadeia novos relacionamentos e vai se configurando na identidade da escola, da sua marca exclusiva e única.

Interlocuções entre escola e o conselho municipal de educação e o processo de [re]construção do projeto político-pedagógico

Na pesquisa de campo, realizou-se a análise dos PPP das EMEIs de cinco Santa Maria-RS e da legislação municipal expedida pelo Conselho Municipal de Educação, a qual normatiza o processo de construção do projeto político-pedagógico/regimento escolar e inter-relações com a educação infantil. Identificou-se, de maneira geral, os elementos que precisam constituir o PPP escolar conforme legislação municipal: diagnóstico da escola; filosofia da escola; prioridades e objetivos; organização da gestão escolar; organização curricular; formação continuada na escola; avaliação. Nessa primeira análise identificou-se, de forma ampla, que as instituições pesquisadas contemplam em seu PPP os principais elementos indicados na Resolução CMESM N° 29/2011, sendo que todas tem nos aspectos supracitados questões que se aproximam com relação aos preceitos educacionais nacionais.

Quanto aos questionários aplicados às gestoras das EMEIs e à Assessora do Conselho Municipal de Educação, apresenta-se os elementos mais significativos que se destacaram considerando as categorias de análise: participação no processo de [re]construção do projeto político-pedagógico da escola; segmentos envolvidos; orientações e assessoramento do Conselho Municipal de Educação; limites no processo de [re]construção do PPP da Escola; possiblidades e contribuições no processo de [re]construção do PPP da Escola.

Quando questionadas sobre aconteceu o processo de [re]construção do PPP na escola, verificou-se que para a maioria das pesquisadas foi um processo participativo, conforme se verifica abaixo.

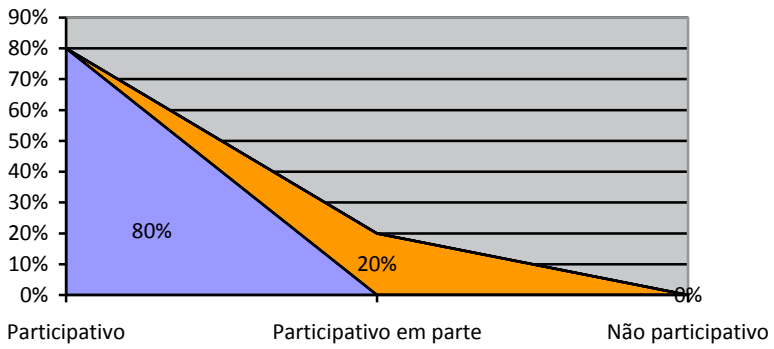


Gráfico 1 – Processo de [re]construção do PPP EMEIs Santa Maria – RS, Brasil.

Fonte: Questionário misto, OBEDUC/ELOS/UFSM, 2014.

No que se refere aos segmentos/sujeitos representativos nesse processo na escola e seu envolvimento constatou-se o seguinte:

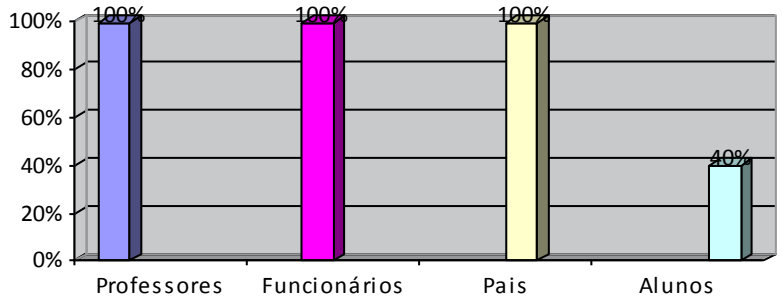


Gráfico 2 – Representatividade no processo de [re]construção do PPP EMEIs Santa Maria – RS, Brasil.
Fonte: Questionário misto, OBEDUC/ELOS/UFSM, 2014.

Os processos de gestão escolar, na perspectiva democrática, precisam valorizar a "participação da comunidade escolar no processo de tomada de decisão, apostando na construção coletiva dos objetivos e do funcionamento da escola através do diálogo" (Libâneo, 2005: 37). A democratização da gestão educacional e escolar se fortalece por meio do compromisso coletivo com resultados educacionais (Lück, 2000). A gestão escolar, nesta concepção, permite superar a limitação da fragmentação e da descontextualização e construir ações articuladas e resistentes por meio de trabalho em equipe.

A gestão democrática implica, portanto, a efetivação de processos educacionais compartilhados; só se concretiza na medida em que seus participantes tenham consciência de que são responsáveis pelas decisões e ações que beneficiem os processos administrativos, pedagógicos e financeiros da escola. Nesse sentido, a gestão democrática participativa exige uma "[...] mudança de mentalidade de todos os membros da comunidade escolar" (Gadotti, 2006: 5), pois não basta apenas colocar as mudanças no papel e serem representativas nos documentos legais, nas políticas públicas e nos discursos, mas, sobretudo, haver conscientização e cada um aceitar e mudar o seu pensamento e sua atitude em relação a melhoria da educação escolar.

As gestoras das EMEIs (100%) sinalizaram que no contexto das escolas a [re]construção do PPP envolveu estudos, reuniões e encontros, entre outras atividades para definir e subsidiar os pressupostos, prioridades e metas para os próximos três anos de vigência do plano. Também, quando questionadas sobre se contaram com orientações e assessoramento do Conselho Municipal de Educação, constatou-se o seguinte:

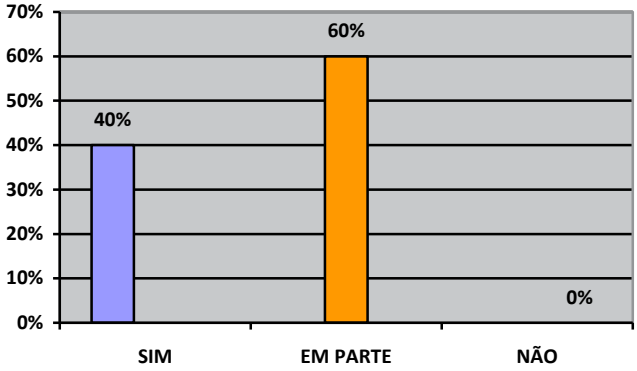


Gráfico 3 – Orientações e assessoramento do CME de Santa Maria – RS, Brasil.
Fonte: Questionário misto, OBEDUC/ELOS/UFSM, 2014.

No que diz respeito a como aconteceu essa relação de construção do PPP com a participação e envolvimento total ou parcial do Conselho Municipal de Educação, as gestoras das EMEIs assim se manifestaram:

> Tudo muito tranquilo, quando tínhamos dúvidas encontramos o Conselho de Educação disponível para saná-las [...]. (Gestora EMEI Darcy Vargas)
>
> Aconteceram reuniões e encontros conjuntas para discussão do PPP, com a participação e coordenação do Conselho e da Secretaria de Educação. (Gestora EMEI Núcleo de Educação Infantil CAIC)
>
> A relação escola e CME aconteceu através de encontros para leitura e debate quanto aos aspectos teóricos e legais usados no PPP [...] O horário para os encontros era agendado previamente com o CME. (Gestora EMEI Luizinho de Grandi)

Na perspectiva de interlocução com o Conselho Municipal de Educação, as gestoras das EMEIs apontaram as informações/orientações mais relevantes. A gestora da EMEI Vila Jardim afirmou que o CME indicou para “a importância de seguir as orientações das Resoluções do Município"; se sabe que tais documentos tratam das orientações para a etapa da educação infantil e do processo de construção do PPP e do Regimento Escolar (Resolução CNE nº 05/2010 e Resolução CMESM nº 29/2011, entre outros preceitos legais). A gestora da EMEI Darcy Vargas também colocou que ficou pontual no processo de [re]construção do PPP a necessidade de observância dos “aspectos normativos, pois as Resoluções são criadas pelo CME e Santa Maria é Sistema de Ensino e tem autonomia para regrar suas questões educacionais". Quanto a relação entre a visão diagnóstica da realidade escolar e as políticas públicas para a educação infantil a gestora da EMEI Luizinho De Grandi referiu que o CME indicou a necessária "[...] coerência com o contexto em que a escola está inserida e o conhecimento sobre as normativas, leis vigentes no período de (re)construção".

É importante salientar as contribuições das orientações e assessoramentos da SMED e do CME para a [re]construção dos PPPs, nos encaminhamentos sobre a legislação atual, ou seja, a Resolução CMESM nº 29/2011, nos itens necessários nesse documento, nas questões

normativas, pedagógicas, no regime escolar e na aprovação dos PPPs. As gestoras mencionaram que após a conclusão dos PPPs, o CME agendou uma conversa entre os participantes do processo de [re]construção com a finalidade de observância e coerência desse documento com o contexto em que cada escola está inserida e aspectos legais que normatizam a educação infantil. Portanto, o que percebeu é que houve de maneira satisfatória ou parcial o processo de interlocução entre as escolas e o CME, e que essa dinâmica foi voltada para orientações, esclarecimentos e direcionamento aos preceitos e normativas pontuais relacionadas ao ideário da educação infantil, da organização e gestão escolar. Também, fica pontual que o CME mesmo fazendo esse processo de orientações às escolas de maneira mais próxima não exime a Secretaria de Municipal Educação (SMED) de seu papel de articuladora e executora das políticas públicas e gestão da educação municipal com as respectivas comunidades escolares.

Verificou-se que as pesquisadas sinalizam alguns limites no processo de [re]construção do PPP escolar:

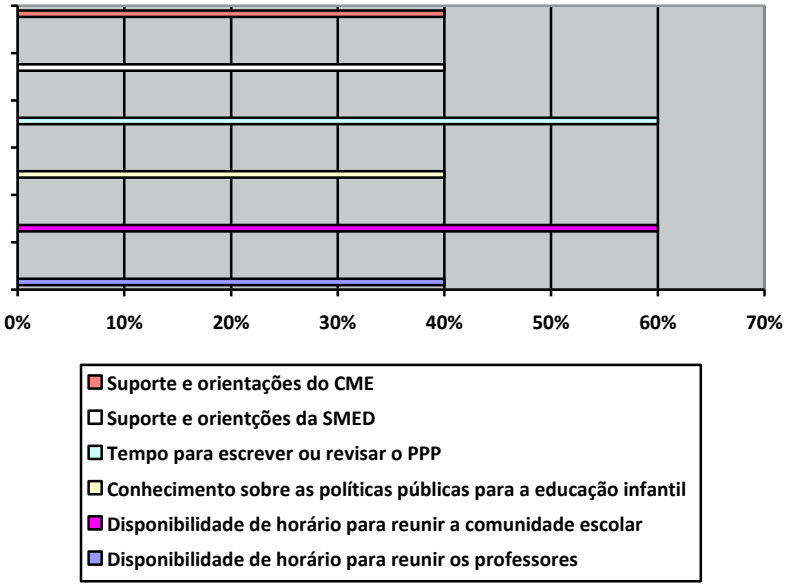


Gráfico 4 – Limites no processo de [re]construção do PPP das EMEIs de Santa Maria – RS, Brasil.
Fonte: Questionário misto, OBEDUC/ELOS/UFSM, 2014.

Considerando os dados, em especial, o "tempo escolar", sinalizado em três indicadores acima, constata-se que é um fator limitador para a gestão das reuniões e encontros com os professores e a comunidade escolar, assim como na tabulação de dados e elaboração do PPP, levando em conta os preceitos normatizados pelas políticas públicas para a etapa da educação infantil. Para as gestoras, em especial, são fatores limitadores nesse processo:

> A *participação da comunidade escolar*, pois muitos não opinam, ficando difícil de compreender suas necessidades e possíveis dúvidas quanto ao PPP e ao trabalho da escola. (Gestora EMEI Darcy Vargas, *grifo nosso*)

> Buscar alternativas para suprir *1/3 carga horária do professor para planejamento*. (Gestora EMEI Núcleo de Educação Infantil CAIC, *grifo nosso*)

Estes fatores indicam que as escolas precisam buscar alternativas, dentro do contexto de autonomia de gestão dos processos educacionais, para [re]articular tais situações que são internas ao seu contexto. Entretanto, esta busca não pode ser individual e desarticulada da conjuntura do sistema municipal de ensino. A autonomia escolar evidencia-se como uma necessidade quando a sociedade pressiona as instituições para que promovam mudanças urgentes e consistentes.

> A aproximação entre tomada de decisão e ação não apenas garante a maior adequação das decisões e efetividade das ações correspondentes, como também é condição de formação de sujeitos de seu destino e maturidade social (Lück, 2000: 64).

Como a autora salienta a tomada de decisão entre os segmentos escolares e a busca de soluções e aproximação com as demandas educacionais internas e externas, gera autonomia nas decisões e a maturidade socioeducacional; nesse sentido, todos avançam da centralização do poder para a descentralização e conquista da autonomia, o que gera democratização. A autonomia, na perspectiva da gestão escolar, é a capacidade de tomar decisões compartilhadas e comprometidas e usar o talento e a competência coletivamente organizada e articulada para a resolução dos problemas e desafios educacionais, assumindo a responsabilidade pelos resultados dessas ações.

A autonomia tem um conceito complexo e com muitos significados. Algumas vezes, ela é muito mais prática de discursos do que a expressão concreta em ações objetivas; em outras, representa o discurso utilizado para justificar práticas individualistas e dissociadas do contexto. Claro que essa condição é inadequada se for entendida como ação isolada, sem a compreensão das políticas públicas para a educação municipal e a observância dos marcos regulatórios da educação nacional e local em caso de municípios que possuem sistema de ensino, assim como a compreensão de que todas estas questões, entre outras, precisam participação e coletividade no âmbito da escola. Portanto, a autonomia entendida como processo de gestão educacional e escolar participativa, trata-se de um conceito que se realiza dinamicamente, compartilhadamente, mas, sobretudo, de maneira responsável e inter-relacional com as respectivas demandas e o comprometimento das instâncias municipais e suas comunidades escolares.

Mesmo com os limites evidenciados pelas pesquisadas, 100% apontou que o PPP aprovado pelo CME, após as reuniões de estudos e orientações para ajustes e [re]organização na escrita de alguns trechos do documento e seu regimento, está repercutindo em mudanças significativas e em contribuições qualitativas no contexto da gestão escolar, partindo do pressuposto de que gestão envolve aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos permeados pelas relações internas e externas da/na escola. Tais indicativos, em suas especificidades, encontram-se no gráfico abaixo:

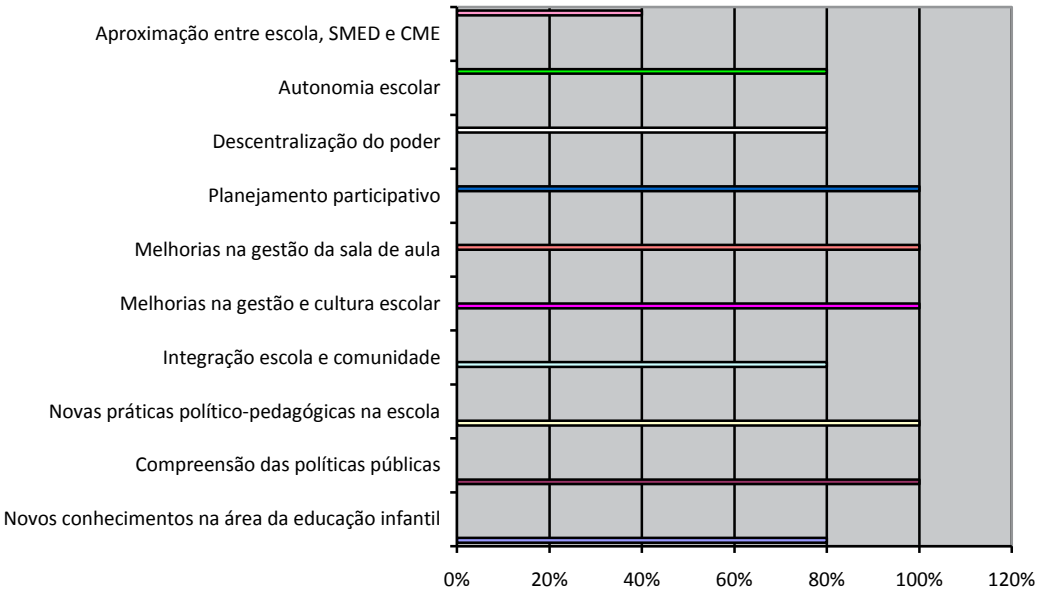


Gráfico 5 – Contribuições ao contexto da gestão escolar após [re]construção do PPP das EMEIs de Santa Maria – RS, Brasil.
Fonte: Questionário misto, OBEDUC/ELOS/UFSM, 2014.

Também, ressalta-se que as gestoras afirmaram que o PPP passou a ser entendido ou reafirmou-se a compreensão de mecanismo de democratização da gestão escolar e das pretensões para a construção da identidade da escola, mediante a realização de pesquisas e atualizações de dados/informações a respeito da Educação Infantil, repercutindo em maior conhecimento do contexto interno e externo da escola e suas reais demandas político-pedagógicas. Nesse sentido, é pontual o relato de uma participante da pesquisa:

> O processo de (re)construção acrescentou conhecimento e oportunizou discussões e sistematização de um documento mais organizado e elaborado, o que na prática sempre foi aplicado a essência do PPP. (Gestora EMEI Vila Jardim).

É pontual nos dados construídos que o projeto político-pedagógico está repercutindo em mudanças significativas tanto na maneira de gestão da escola na perspectiva de redemocratização como democrática, bem como na cultura organizacional institucional no sentido de descentralização do poder, autonomia e processos de [re]articulação dos tempos escolares com estratégias variadas para propiciar a participação dos diferentes segmentos da comunidade nos processos de gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola. Essas mudanças repercutem, também, na compreensão das políticas públicas vigentes para a educação infantil, nas novas práticas político-pedagógicas desenvolvidas pelos/as docentes, influenciando a gestão da sala de aula permeada pelo planejamento participativo.

[In]conclusões

Os resultados, ainda parciais, estão encaminhando para ampliar o conhecimento sobre os limites e as possibilidades relacionados ao processo de [re]construção do PPP escolar, tendo em questão

as interlocuções, orientações e normatizações do Conselho Municipal de Educação em um município que possui sistema de ensino. Além disso, reitera-se a importância e abrangência do projeto político-pedagógico para a cultura organizacional da escola, a partir do olhar reflexivo acerca da democratização da educação municipal e do regime de colaboração entre entes federados no Brasil.

Nesse sentido, verificou-se a importância e a necessidade de tanto a Secretaria de Educação, do CME e das Escolas Municipais investirem em estratégias de [re]articulação dos tempos e espaços que possibilitem e ampliem o diálogo e a participação nos processos de gestão, repercutindo, em especial, no planejamento participativo no contexto educacional e escolar e, portanto, no desdobramento das decisões coletivas e comprometidas nas comunidades escolares.

A problemática da gestão do tempo escolar para horas-atividade que envolvem estudos, reuniões e planejamento conjunto é evidente nos contextos pesquisados, o que requer que tal situação seja [re]pensada na conjuntura das escolas e mantenedora e que tal decisão venha integrar o texto do plano de carreira dos docentes que precisa ser revisado e atualizado; nesse sentido o CME poderá se constituir um mecanismo de apoio e proposição de novas normativas e/ou [re]definição e revisão de legislação vigente. Tais proposições poderão estar repercutindo em melhorias no planejamento, na formação e na participação dos profissionais da educação nos processos de gestão escolar em função da [re]construção e consecução do PPP.

Para atingir os preceitos e metas propostos pelos PPPs analisados e pelas falas das pesquisadas é importante priorizar a a participação da comunidade escolar e o conhecimento sobre aspectos legais e normatizadores relativos às políticas públicas para a Educação Infantil. A parceria e a aproximação entre as escolas, a SMED e o CME são fundamentais para manter o projeto político-pedagógico em consonância com a legislação nacional e municipal, assim como para que a comunidade escolar possa atingir com êxito os objetivos específicos da escola, tendo em vista a construção de relações sociais mais humanas e a valorização do trabalho coletivo e participativo.

Ficou evidente, até o momento, que a escola precisa priorizar a [re]construção do PPP como um processo contínuo e [re]articulador do cotidiano das práticas educativas; que esse documento é um elemento que orienta todos os pressupostos, princípios, prioridades e ações político-pedagógicas; que o PPP requer estar em sintonia com as políticas públicas vigentes; que é preciso investir constantemente no diálogo e na parceria entre SMED, CME e Escolas; que a participação e comprometimento da comunidade escolar fortalece o processo de [re]construção e consecução do PPP.

Referências

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado. www.planalto.gov.br (Acessível em 15 março de 2015).

Brasil. (1996). Lei nº. 9.394. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.* www.planalto.gov.br (Acessível em 15 março de 2015).

Brasil. (2009). Resolução CNE/CEB nº 05. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.* www.planalto.gov.br (Acessível em 17 março de 2015).

Brasil. (2010). Resolução CNE/CEB nº 04. *Diretrizes Gerais Nacionais para a Educação Básica*. http://portal.mec.gov.br (Acessível em 15 abril de 2015).

Barbosa, M. C. S. (2006). *Por amor e por força:* rotinas na Educação Infantil. Porto Alegre: Artmed.

Gadotti, M. (2000). *Dimensão política do projeto pedagógico da escola.* http://siteantigo.paulofreire.org/pub/Institu/SubInstitucional1203023491It003Ps002/Projeto_ped_Esc_Sagarana_2000.pdf (Acessível em 20 setembro de 2014).

Hernández, F. (2003). O projeto político-pedagógico vinculado à melhoria das escolas. *Revista Pátio,* 25(3), 8-11.

Libâneo, J. C. (2005). *Organização e gestão da escola:* teoria e prática. Goiânia: Editora Alternativa.

Libâneo, J. C., & Oliveira J. F. de, & Toschi, M. S. (2009). *Educação Escolar:* políticas, estrutura e organização. 7. ed. São Paulo: Cortez.

Lima, M. C. (2004). *Monografia:* a engenharia da produção acadêmica. São Paulo: Saraiva.

Ludke, M., & André, M. E. D. (1986). *Pesquisas em educação:* abordagens qualitativas. São Paulo: EPU.

Rio Grande do Sul. (2011). *Resolução CMESM n° 29/2011.* Normas para a elaboração do Projeto Político Pedagógico e do Regimento Escolar no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria. Santa Maria: Conselho Municipal de Educação.

Thiollent, M. (2000). *Metodologia da Pesquisa-ação.* 11. ed. São Paulo: Cortez.

Triviños, A. N. S. (2008). *Introdução à pesquisa em ciências sociais:* a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas.

Veiga, I. P. A. (2002). *Projeto político-pedagógico da escola:* uma construção possível. 15. ed. Campinas: Papirus.

Conselho da Comunidade Educativa, Precioso ou Prescindível? Análise do órgão máximo da direção das escolas da RAMadeira

Paula Gomes da Lage Olim
EB23 Cónego João Jacinto Gonçalves de Andrade
paulalageolim@gmail.com

João Carlos de Gouveia Faria Lopes
ESE Paula Frassinetti
gouveia@esepf.pt

Resumo – Decorreram já quinze anos desde a génese de um órgão que trouxe à tona um novo paradigma para a direção das escolas da Região Autónoma da Madeira: O Conselho da Comunidade Educativa (CCE). Equivalente ao Conselho Geral, é um órgão cujas lógicas de funcionamento importa analisar/avaliar, desde logo para poderemos perceber o que os une e o que os distingue. É disso que esta investigação trata.

Procedeu-se a uma análise detalhada da legislação em vigor, recorreu-se a autores de referência para abordar os principais ideais que sustentam a sua génese, bem como as caraterísticas de liderança e de supervisão que lhe estão subjacentes, como orientação e produção de reflexão e saber.

Utilizou-se uma metodologia qualitativa de cariz exploratório, interpretativo e de natureza descritiva. Explorou-se a visão dos protagonistas da evolução deste órgão: os dirigentes políticos, os seus presidentes e os seus membros, socorrendo-nos, respetivamente, de três instrumentos chave: inquérito por entrevista, focus-grupo e inquérito por questionário.

No conjunto dos resultados alcançados, encontra-se o reconhecimento da importância que a grande maioria dos atores diretamente implicados atribui à existência do órgão em estudo, defendendo-o como precioso na sua essência, mas (ainda) prescindível no terreno, reconhecendo-lhe mais fragilidades do que potencialidades de atuação e alcance.

Augurando assim caminhos de maior afirmação e maturidade, bem como fazer do Conselho da Comunidade Educativa um desígnio coletivo plenamente assumido, procurou-se uma visão ampla e crítica que culminasse em sugestões de melhoria, quer a nível legal quer de atuação, contribuintes para uma resposta mais decidida, informada e sustentada à questão provocadora que inspirou esta viagem: será este investimento precioso ou prescindível?

Palavras-chave: autonomia, liderança, participação, órgãos de direção administração e gestão

Introdução

É sábia, a busca da sabedoria. A coragem e a determinação fazem o seu percurso. Poderíamos estar a falar da realidade atuante de cada escola, como construtora do seu trajeto, ancorado pela participação, pela autonomia, pela democracia. Contudo, sabemos que esta ação, em prol da qualidade do ensino, é complexa e que, mais do que um quadro legal favorável, é necessário

criarem-se meios e condições para o alcançar. Neste encadeamento, cumpre-nos a intenção de apresentar um estudo sobre o órgão máximo da direção das escolas, espaço criado para operacionalizar esse percurso. No território continental assume-se como *Conselho Geral* e no território autonómico da Madeira, como *Conselho da Comunidade Educativa* (CCE). Dada a especificidade desta região, que não se organiza em agrupamentos e que apresenta legislação própria sobre esta matéria (Decreto Legislativo Regional N.º 4/2000/M de 31 de Janeiro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional N.º 21/2006/M de 21 de Junho), o foco deste estudo centrou-se nesta especificidade, que igualmente se assumiu relevante na sua singularidade.

Também resultante de inquietações pessoais de um percurso de oito anos a dirigir um Conselho da Comunidade Educativa na Região Autónoma da Madeira (RAM), fez surgir o repto de refletir sobre a sua génese e os seus propósitos e investigar sobre a perceção daqueles que o compõem, num diálogo entre as intenções e a realidade.

Como resultado desta reflexão, procuram-se apresentar sugestões de melhoria para que o CCE encontre ancoragem numa maior maturidade e seja mais conhecido e reconhecido no espaço escolar e na comunidade alargada.

Mapear os avanços feitos, apontar os consensos e os limites, as potencialidades e as aspirações, o que já foi construído e o que pode ser melhorado e acrescentado foi o campo de exploração escolhido, que não fica, contudo, aqui esgotado. É um terreno por vezes arenoso, pouco conhecido, vago, de definições difíceis e fronteiras invisíveis e instáveis. Assim, procurou-se uma contextualização, um olhar atento para o cruzamento das questões principais, nas dimensões coletivas e individuais (macro e micro), das instâncias políticas, organizacionais e operacionais e das múltiplas questões que perpassam as suas competências.

O título escolhido, mais em jeito de provocação, assenta na questão de partida que inspirou e que orientou todos os passos dados: Qual o papel do Conselho da Comunidade Educativa para uma autoridade democrática, o reforço da autonomia e a melhoria das escolas da Região Autónoma da Madeira?

No fundo, esta questão traduz-se na busca de respostas que poderíamos conter nas potencialidades e fragilidades identificadas na atuação e no alcance do CCE, encontradas pelos diferentes atores envolvidos. Sendo este o porto de partida, prosseguimos viagem no alcance dos objetivos que desenharam a sua rota:

a) Contribuir para a necessária reflexão sobre o CCE, como órgão de direção das escolas da RAM, num tempo propício à mudança, tendo em conta o seu percurso histórico e a base de sustentação das mudanças implementadas pelo quadro legal que o rege;

b) Compreender a distância entre a realidade ambicionada, a percecionada e a vivida, numa abordagem *top-down* e comparando as diferentes visões representadas, em relação aos princípios defendidos, à importância e reconhecimento dados e ao seu funcionamento;

c) Identificar lacunas ou dificuldades de atuação ao nível das reuniões e suas lideranças;

d) Perceber a relação entre a consecução das competências que lhe estão inerentes e o contributo dado pelos seus membros;
e) Encontrar e apresentar propostas de melhoria na atuação do CCE, para a sua afirmação e consolidação na vida e no sucesso escolar;
f) Apurar as potencialidades e as dificuldades que existem no quadro legal que rege o órgão e apresentar sugestões de melhoria para beneficiar a sua atuação e alcance, num diálogo entre o pretendido e o consentido;
Estes objetivos encontram-se contemplados em três grandes dimensões de estudo, intitulando-se: I - Importância e pertinência do CCE (conceção, ideologia) e seus elementos; II - Análise do previsto/conseguido (realidade sentida, vivida) e III - Propostas de melhoria (aspirações).
No seu conjunto, com uma perspetiva ampla, esta escolha destaca-se pela temática central ser específica da RAM, por não ter sido ainda muito investigada e pela natureza da essência democrática e autonómica que transporta consigo. Nas últimas décadas, por motivos díspares, estas questões têm assumido uma maior importância e visibilidade mas, da *teoria* à *prática*, das *intenções* às *concretizações*, há por vezes um longo caminho a percorrer de modo a que as mudanças deixem de ser meramente técnicas e passem a ser maduras formas de pensar e atuar. Este estudo assenta na busca da presença do *real* que surge, atrás de um *ideal* que se ambiciona, inspiradas pelos ventos sociopolíticos sinalizados que vão soprando dos vários ângulos e coordenadas.

Enquadramento legal e conceptual

Antes de se abordar a noção de escola como comunidade, onde todos os agentes educativos devem participar de acordo com uma cultura de parceria, alude-se, ainda que sumariamente, à escola como organização. A noção de parceria aparece de forma recorrente no discurso político atual, quer dos investigadores, quer no quotidiano das escolas. Etimologicamente, a palavra "parceria"[1] designa um tipo de associação de entidades que tem por fim interesses comuns, mas cujas partes envolvidas são apenas responsáveis por aquilo que representam, obtendo em igual proporção os seus benefícios.
A escola foi durante muito tempo considerada como uma simples extensão e ou delegação do Sistema Educativo nacional, a nível local e, portanto, não valorizada como objeto de estudo. O escopo da investigação, em Ciências da Educação, privilegiava sobretudo níveis de análise mais macro, como o Sistema Educativo, ou mais micro de contexto de sala de aula. É a partir dos anos 80 do século XX que a escola, como um todo, assume papel preponderante, enfatizando uma conceção holística da sua organização (Lima, 2006; Nóvoa, 1995; Torres, 2004), assumindo os estudos sobre a escola uma meso-abordagem de análise. O enfoque dos estudos na e a partir da

1 ˇ Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa,

escola como organização só recentemente começou a ter visibilidade com as abordagens mais a nível meso, "potencializadora de uma análise da organização – escola que contemple as suas especificidades sociológicas e organizacionais (complexidade, diversidade, heterogeneidade sociorganizacional)" (Torres, 1997: 55).

A escola é uma realidade social, na medida em que consiste no resultado da ação entre os diversos atores educativos, o que faz com que cada escola seja singular, apesar do reconhecimento de que existe um conjunto de normas legais que definem a sua estrutura formal, de cariz hierárquico, assim como a definição dos seus estatutos. Ou seja, "as escolas são construções históricas e sociais, não apenas dotadas de estruturas formais" (Lima, 2004: 29); são sobretudo o "resultado de "comportamentos interrelacionais, que ocorrem entre aqueles que são considerados seus membros" (Bates, 1975; King, 1973, cit. por Pinto, 1999: 147). Assim, os atores educativos e as suas ações são nucleares no que respeita à construção social e política da educação, pois cada escola "é uma realidade socialmente construída a partir da ação dos atores sociais definidos num contexto em permanente reconstrução, num espaço de afrontamento e negociação (explicita ou tácita), de conflito e de cooperação (formal e informal)" (Afonso, 2000: 240).

A descentralização da administração do Sistema Educativo, para além de ser 'coisa antiga', é uma medida política que tem sido defendida e anunciada, ao longo das últimas décadas, pelos vários partidos políticos com assento parlamentar e pelos diferentes governos (Ferreira, 2005: 266-267).

O Sistema Educativo Português tem espelhado, ao longo da história da Administração, um modelo burocrático, centralizador e concentrando em si todo o poder de decisão. Tais características exercem uma grande influência no sentido da uniformidade, isto é, para que todas as escolas/ estabelecimentos de ensino fossem ou sejam todos iguais. Todavia, João Barroso (2006: 59) considera que as escolas sempre foram diferentes apesar de a sua administração ser "muito centralizado e hierarquizada". Este facto decorre de uma "regulação autónoma", processo que se torna inverso à "regulação nacional". Ainda de acordo com o mesmo autor, a ação local encetada pelos atores é o resultado de uma ação regular autónoma concertada entre a intenção e os interesses locais e os constrangimentos da regulação nacional (2006: 56).

A autonomia revê-se, sobretudo, pelo resultado das interações entre os diferentes atores educativos, entre estes e a comunidade educativa, e a forma como cada escola reclama para si a sua própria identidade, presente nos seus principais documentos orientadores.

Estes são princípios procurados pelo CCE, que aprova e dá parecer sobre esses mesmos documentos. A autonomia da escola é, portanto, o resultado da ação concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa.

No quadro legal que rege o CCE na RAM, determinado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M (regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e

secundário), no seu ponto relativo aos princípios orientadores da administração das escolas, é referido que a administração das escolas tem como princípios orientadores, de acordo com o previsto na Lei de Bases do Sistema Educativo, a democraticidade e participação de todos os intervenientes no processo educativo, num processo de responsabilização da administração educativa e dos diversos intervenientes, garantindo a existência de mecanismos de comunicação e informação. Desta feita, no desenvolvimento da autonomia da escola a lei preconiza a integração comunitária, através da qual a escola se insere numa realidade social concreta, com características e recursos específico, a iniciativa dos membros da comunidade educativa, na dupla perspetiva de satisfação dos objetivos do sistema educativo e da realidade social e cultural em que a escola se insere e o gradualismo no processo de transferência de competências da administração educativa para a escola.

Apresentação do estudo

Numa abordagem top-down, fizeram-se primeiro contatos exploratórios para percebermos sensibilidades e perceções dos dirigentes políticos e os ideais defendidos para este órgão – três entrevistas, seguiu-se um *focus-grupo* aos principais responsáveis do CCE nas escolas – os PCCE e conclui-se com um inquérito por questionário aos elementos que compõem este espaço de decisão das escolas da RAM – os MCCE.

Quadro 1 - Planeamento do estudo

OBJETO DE AVALIAÇÃO (o quê)	FONTES DE INFORMAÇÃO (quem?)	METODOLOGIAS (como?)
Posição e reflexão dos dirigentes políticos da RAM sobre o CCE	Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos Secretário Regional: Dr. Jaime Manuel Gonçalves de Freitas	Inquérito por entrevista
	Direção Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa Diretor Regional dos RHAE: Dr. Jorge Manuel da Silva Morgado	Inquérito por entrevista
	Direção Regional de Educação Diretor Regional de Educação: Dr. João Manuel de Almeida Estanqueiro	Inquérito por entrevista
Posição e reflexão dos Presidentes do Conselho da Comunidade Educativa sobre o CCE	Presidentes do Conselho da Comunidade Educativa das escolas dos 2º / 3º Ciclos e Secundário da RAM	*focus-grupo*
Posição e reflexão dos MCCE sobre o CCE	Membros dos CCE das escolas dos 2º / 3º Ciclos e Secundário da RAM	Inquérito por questionário

Abrangência/ potencialidades/ limitações	Legislação	Análise documental

Quadro 2 - Quadro resumo – Totais envolvidos

	Concelhos	Escolas de 2º / 3º / Secundário	Questionários respondidos
Nº total	**11**	**24**	**285**
Percentagem	**100%**	**82,8%**	**54,9%**

Na análise global do trabalho desenvolvido nesta investigação, parece justo realçar a consistência dos resultados obtidos, pelo número de questionários respondidos (285) e pelo número de escolas que participaram, sendo abrangidas 24, nas 29 convidadas/possíveis. Acresce ainda o facto de se ter usufruído da participação das três figuras mais destacadas da área da educação na RAM, com entrevistas ao StRERH, ao DtRE e ao DtRRHAE, donde se retiraram as suas visões privilegiadas e valiosas sobre a temática. A opção de acrescentar as sensibilidades de quem dirige no terreno o CCE, com as suas experiências e reflexões, incutiram ainda mais valor a este percurso investigativo, fazendo uma ponte constante entre o pretendido e o conseguido e ajudando-nos a encontrar soluções de melhoria.

Considerações Finais

Após uma visão amplificada por diferentes perspetivas, visitando diversas áreas afetas ao CCE, sentimo-nos no cume de um miradouro privilegiado de reflexão. Parece-nos que este estudo foi ponto de encontro, onde cada participante enriqueceu o momento. Procurámos espreitar para além da superfície daquele que é o órgão que mais reúne a intenção de expressar um comprometimento com a democracia e com a autonomia. Aspirou-se encontrar-lhe o carisma, averiguar sobre a sua *forma de existência e atuação* e contribuir para este se afirmar, reconfigurar e fortalecer. Na busca de identificar as potencialidades e fragilidades na atuação e no alcance do CCE, organizadas nas três dimensões do estudo I - Importância e pertinência do CCE (conceção, ideologia) e seus elementos; II - Análise do previsto/conseguido (realidade sentida, vivida) e III - Propostas de melhoria (aspirações), fomos ao encalce dos objetivos delineados no início deste estudo. Parece-nos possível referir com alguma convicção que os objetivos foram alcançados no seu todo. Reportando-nos ao de *contribuir para a necessária reflexão sobre o CCE, como órgão*

de direção das escolas da RAM, num tempo propício à mudança, tendo em conta o seu percurso histórico e a base de sustentação das mudanças implementadas pelo quadro legal que o rege defendemos que foi largamente alcançado, uma vez que todos os envolvidos neste percurso se debruçaram sob as várias temáticas que o envolvem e refletiram sobre ele. Estando a maioria das escolas em fase final de mandato, aproveitou-se para este estudo a alargada experiência que possuíam no cargo, o que se revelou muito positivo. Com o início neste período de um novo ciclo de quatro anos, o impacto e a reflexão obtidos poderão ser potenciados para apoio e incentivo a atuações futuras. No que concerne ao objetivo de *compreender a distância entre a realidade ambicionada, a percecionada e a vivida, parece-nos que foi alcançado com a triangulação de dados dos diferentes focos de recolha de informação. É nossa perceção que não há grande distância entre as diferentes visões apresentadas, quer em relação aos princípios defendidos, à importância e reconhecimento dados e ao seu funcionamento*. Seja o StRERH, sejam os DtRE e DtRRHAE revelaram elevada consciência das dificuldades que o CCE encontra no terreno, também explicada pelo nosso percurso histórico, e reconheceram a necessidade de ser mais conhecido e reconhecido, esperando a maturidade do órgão e a consolidação do seu espaço na escola, conforme o gráfico relativo à questão 3.15 do inquérito por questionário.

Gráfico 1 - Valorização do CCE – Representatividade

A perceção de que, em pontuais casos, se revela um *concentrado de problemas* e noutros um *reduto de esperança,* assumindo-se como um canal de cooperação entre todos os envolvidos, pareceu surpreender mais alguns dos PCCE do que os próprios lideres políticos, mais conscientes da ampla realidade que existe na Região e dos estudos do órgão análogo no território nacional. Ao procurarmos *Identificar lacunas ou dificuldades de atuação ao nível das reuniões e suas lideranças*, percebemos que a liderança deste órgão não é muito ambicionada. Isto é indicador das lacunas e dificuldades do cargo e da pouca importância que lhe é dirigida. Quando não há valorização nem reconhecimento, nem são dadas condições para a realização de um bom trabalho, tudo se torna mais difícil e só a insistência e persistência de alguns consegue aceitar o desafio e continuar a viagem. O líder não é tudo, mas faz a diferença e aqui falamos de um líder de líderes, uma vez que todos os representantes devem assumir essa posição perante os que representam. Lembramos a ideia de liderança como uma "qualidade que se aprende e desenvolve"

(Carapeto & Fonseca, 2006: 85) e o belo poema de Brecht "Louvor do Aprender", de modo a incentivar todos a desenvolvê-la. A liderança deve revelar transparência, clareza, frontalidade, lealdade, honestidade e abertura. Um líder deve também inovar e assumir a iniciativa, envolvendo todos na cultura da organização. Mobilizar todos e passar de figurante a atuante é a aspiração a seguir, sendo a liderança primordial nessa meta. No fundo, trata-se de fazer a mudança acontecer, apesar dos obstáculos que se apresentem. Nesta fase de conjuntura difícil, é particularmente importante isto acontecer, contrariando a desmotivação que se respira nas escolas. Promover o respeito e o prestígio pela classe docente e por todos os que trabalham na escola deve também ser uma preocupação do próprio líder da reunião, que é sempre um/a professor/a, como define a legislação.

A recolha de propostas de ação para o órgão, de modo a intervir com cada grupo ou entidade representada, procurando ir ao encontro das expectativas e necessidades de todos, é uma via importante para envolver os MCCE, principalmente no início de cada ano letivo. Estes devem constar do seu plano de ação e do PEE ou PAA. Para isso, e para aproximar os representantes dos representados, e logo, os representados do CCE, é crucial que sejam criados mecanismos de comunicação de e para a comunidade educativa. Estes devem ser eficazes e atender à importância de apresentarem as ações verdadeiramente relevantes feitas pelo CCE.

A mudança que se defende precisa de alguns apoios legais, tais como a atribuição de um tempo semanal aos docentes eleitos, para trabalho em equipa com o/a PCCE. Isto ajudaria a contrariar a difícil adesão e a "apatia" pela "causa", ao nível dos docentes do quadro, mas a transformação tem de ir mais longe. Tem de vir de dentro, começando na convicção e atuação dos seus membros no cargo que assumiram. A escola deve interessar-se, participar e apoiar a ação do CCE e dar-lhe condições de atuação, numa cooperação aberta e sadia. Como exemplo, evoca-se a importância de se assegurar a possibilidade da reunião decorrer em período de horário laboral, tendo para isso de assegurar-se um espaço livre nos horários dos docentes, conforme já acontece em algumas escolas.

Liderar é, portanto, trabalhar para e com os outros, definindo na base do trabalho em equipa o rumo da escola através do seu PEE. A eficácia será medida pela capacidade de congregar vontades e de desenvolver um compromisso interno onde todos os membros da organização se sintam integrados e válidos. Numa reunião em que a grande maioria é representante dos docentes, ou tem a sua formação base em ensino, conforme os dados deste estudo exemplificam, são necessários alguns cuidados.

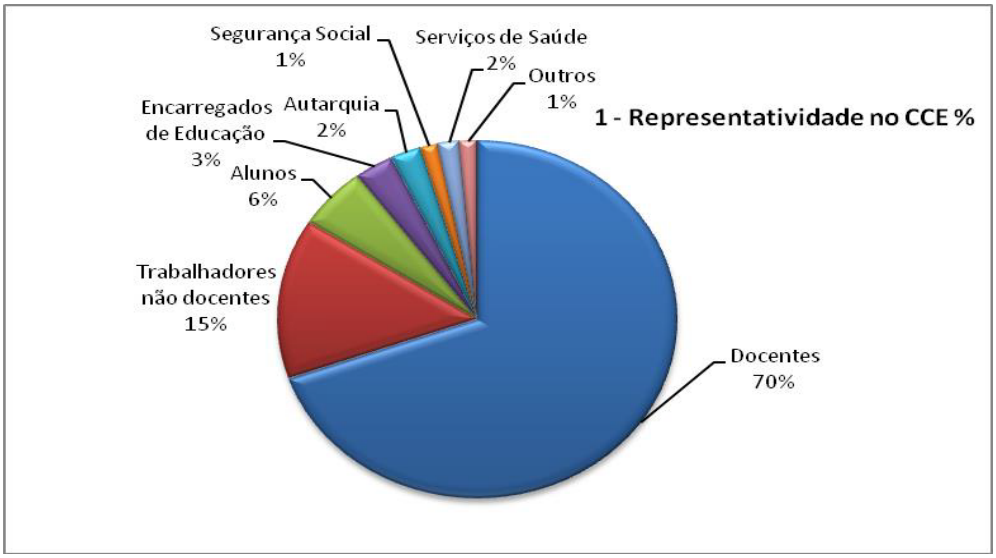


Gráfico 2 - Representatividade no CCE (%)

Ao diligenciarmos no sentido de *perceber a relação entre a consecução das competências que lhe estão inerentes e o contributo dado pelos seus membros*, percebemos que há discrepâncias entre o grau de consecução e a qualidade/quantidade dos contributos dados. Percebemos que há algumas competências que são cumpridas com grau elevado de qualidade, independentemente do contributo assumido ser reduzido ou apenas suficiente, o que indica alguma dificuldade de compreensão e/ou oportunidade de participação. Na análise do grupo quatro do questionário de estudo, percebemos que há a perceção do cumprimento *elevado* da várias funções do CCE que, apenas acontece com um contributo *suficiente* da maioria dos MCCE. A título de exemplo, apresentamos a questão 4.1 relativa à aprovação do PEE, ao seu acompanhamento e avaliação.

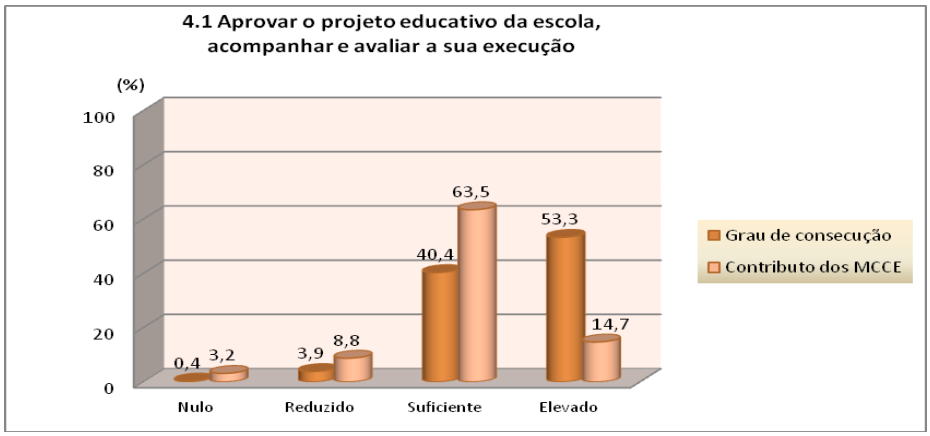


Gráfico 3 – Consecução no CCE/contributo dos MCCE – Aprovar o PEE

Deste modo, revela-se pertinente uma preocupação pelo esclarecimento e treino de competências dos MCCE, conquistando a sua envolvência e participação. Dada a grande amplitude de atuação do CCE, presente nas competências atribuídas na letra da lei, no RI ou no regimento do órgão, descobrem-se muitas possibilidades de melhoria e ampliação da sua atuação/realização. Este foi

um espaço comum defendido pelos protagonistas políticos, uma vez que insistiram que mais do que atribuir ou oferecer condições, o que realmente se precisa é de explorar e conquistar as que já estão estipuladas.

No gráfico que se apresenta, percebe-se que esta formação para a participação e para a responsabilização apenas é considerada de *suficiente*, pela maioria, tal como o contributo dado por cada MCCE.

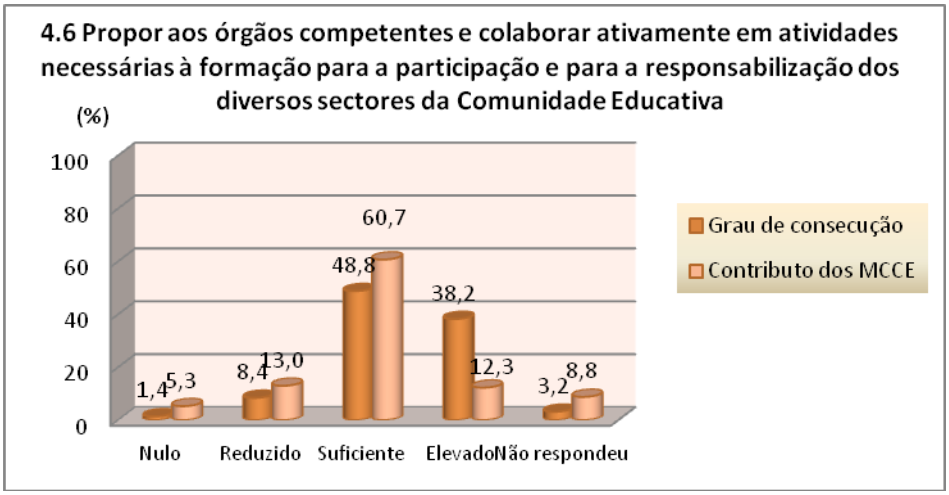


Gráfico 4 - Consecução no CCE/contributo dos MCCE – Colaboração ativa/formação para a participação e para a responsabilização da Comunidade Educativa

Ao longo de todo o trabalho, podem-se encontrar *propostas de melhoria na atuação do CCE, para a sua afirmação e consolidação na vida e no sucesso escolar*. Incidindo agora neste amplo objetivo, sublinhamos e acrescentamos algumas que passamos a apresentar.Da análise realizada sobre a qualidade da consecução das competências legalmente afetas ao CCE, retiveram-se as ideias de que sobre os documentos que o CCE precisa de dar parecer e aprovar, tais como vimos no PEE, e também em relação ao PAA e seus relatórios, RI, linhas orientadoras de elaboração do orçamento e contas de gerência, há ainda pouca formação e pouco envolvimento de todos os implicados, em algumas áreas, desde a elaboração até à sua concretização. A dificuldade de acompanhar, monitorizar e avaliar permanentemente estes documentos pilares da escola também sobressai em alguns deles. Realça-se a importância de se afirmar e evidenciar a unicidade de cada escola e de todos se sentirem implicados nos documentos orientadores e reguladores que lhe dão identidade, sentindo-se capazes de opinar sobre eles. Na RAM, isto parece mais facilitado, por não se tratar de agrupamentos. A questão da avaliação interna e externa da escola prende-se com este aspeto, devendo esta ser mais ampla e efetiva, de modo a que a melhoria contínua da própria escola seja uma realidade e que a aferição necessária para o alcance dos objetivos e das metas definidos se concretize. Considera-se importante uma maior reflexão sobre esta matéria e que sejam exploradas formas concretas de serem requeridos aos restantes órgãos as informações necessárias para a realização eficaz do acompanhamento e a avaliação relativa a todo o

funcionamento da instituição educativa, bem como de se dirigirem recomendações, com vista ao desenvolvimento do PEE e ao cumprimento do PAE, conforme estipula o quadro legal.

Para *apurar as potencialidades e as dificuldades que existem no quadro legal que rege o órgão e apresentar sugestões de melhoria para beneficiar a sua atuação e alcance*, procurámos criar um diálogo entre o pretendido e o consentido e dissecar alguns pontos detetados como constrangedores ou inibidores, por isso considerados mais polémicos. Esta escolha resultou da experiência destes catorze anos de existência do CCE e das opiniões dos dirigentes entrevistados e dos PCCE do *focus-grupo* desta investigação. Assim, em relação ao processo eleitoral docente, quando há duas ou mais listas, a representação pelo *Método de Hont* foi defendida pela maioria dos inquiridos, sob o argumento de ser uma forma democrática de representação. Perante algumas experiências menos positivas, coloca-se a possibilidade de cada escola decidir sobre o assunto, sugerindo-se *abrir a porta da autonomia* sobre este aspeto.

No que respeita à atribuição horária aos docentes envolvidos, sendo que o/a PCCE tem direito a dois tempos letivos (90 minutos) e os restantes representantes docentes não ficam com nenhum tempo contemplado para a sua função, percebemos que as opiniões se dividiram equilibradamente pela concordância e pela discordância. No entanto, perante a realidade absorvida, acredita-se que a atribuição de um tempo letivo (45 minutos) a cada docente poderia promover o interesse e facilitar o trabalho a realizar pelo e no CCE, uma vez que os docentes, como base de ação e decisão na escola, poderiam dedicar-se mais ao cargo e dinamizá-lo com mais compromisso, gosto e empenho. Outras possibilidades como o pagamento de horas extraordinárias (dos períodos das reuniões) ou a compensação em dias de férias são questões a considerar. Pretende-se com isto valorizar e dignificar o cargo que ocupam e criar mais interesse e dinâmica na equipa em causa. Paralelamente, é importante que sejam dadas condições a todos os outros membros para a sua presença nas reuniões e nas atividades desenvolvidas pelo órgão, de modo a que todos se sintam compensados ou, pelo menos, não prejudicados nos seus trabalhos. Neste campo, por vezes, parece particularmente difícil a representação dos EE, pelo que se deve dirigir uma especial atenção a estes membros, uma vez que o seu papel é muito importante neste conselho. Sublinha-se ainda o facto de se defender um órgão dinâmico e ativo e uma participação implicada, útil e pertinente dos seus membros. A exigência crescente das responsabilidades dos MCCE, com as questões da avaliação, e a extensão e complexidade dos documentos e legislação que é necessário acompanhar e dominar, de modo que todos estejam bem preparados e esclarecidos, são circunstâncias a considerar.

Outro ponto em análise foi o facto de o PCE e o PCP não terem direito a voto no CCE.

A maioria dos MCCE concordou, mas a maioria dos diretamente implicados (PCE e PCP) não concordou. Mais uma vez, constatou-se alguma polémica neste campo, podendo perceber-se que não há unanimidade de opiniões. Por parte dos PCCE, foi considerado que “não seria inocente” esta norma, uma vez que estes órgãos é que apresentam a maioria dos documentos a serem

aprovados ou analisados. Foi apontada como solução a possibilidade de votação condicionada, ou seja, possível apenas nas questões de que não eram diretamente responsáveis, mas consideramos que isso seria de gestão difícil e polémica. Dado os motivos apontados e o forte peso que já lhes é reconhecido na reunião, defendemos que a possibilidade de votação não assume importância significativa. Seguindo uma lógica semelhante, o/a PCCE também não tem poder deliberativo no CP de cada escola. Debruçando-nos agora sobre a questão da cessação do mandato do CE, podemos concluir que o artigo em análise apresenta vários pontos controversos, a que o próprio StRERH apelidou de "blindado". O facto de ter de ser *no final do ano escolar*, a obrigatoriedade de ser *deliberado por unanimidade*, a questão de ser *um caso de manifesta desadequação da respetiva gestão* e o ter de ser *fundada em factos provados e informações, devidamente fundamentadas*. Todos estes aspetos foram apontados em algum momento das entrevistas realizadas, porém, no resultado dos questionários, verifica-se a concordância com a lei, numa substancial maioria, quer da totalidade dos MCCE, quer na análise da opinião dos PCCE, conforme revela o gráfico que se segue.

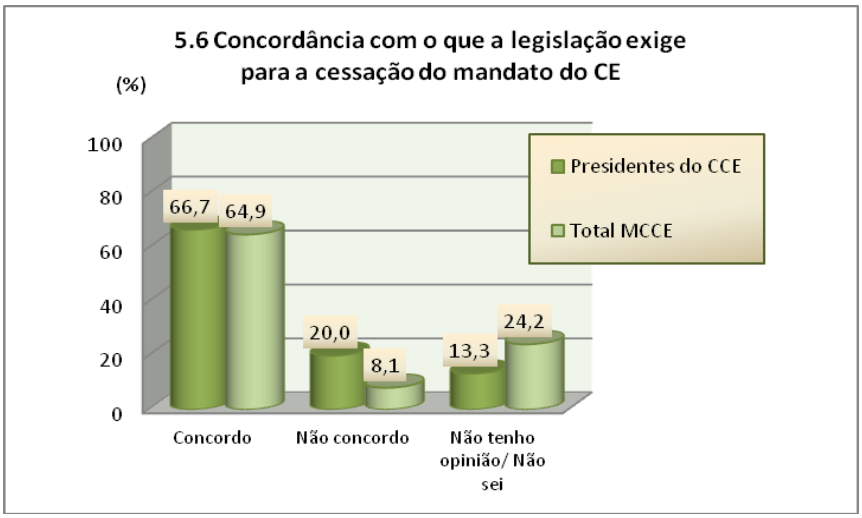


Gráfico 6 - Concordância com a exigência legal para a cessação do mandato do CE

Acredita-se que estes resultados se devem ao facto de poucos terem a experiência destas exigências, dado ser uma realidade muito pontual, que terá ocorrido num número reduzido de escolas. Como sugestão de melhoria, retiraríamos a necessidade de unanimidade, passando a maioria, uma vez que há constantemente elementos a faltar às reuniões. Igualmente se sugere que se retire a obrigatoriedade de ser no final do ano, em razão de não se ter de, quando ocorrem problemas, prolongar uma situação desgastante para a escola. Por fim, sugere-se que se explicite melhor o que se entende por *manifesta desadequação* e por *devidamente fundamentadas*, pois são termos que apresentam alguma subjetividade de interpretação. Estes foram também apontados como de difícil prova no contexto dessas situações problemáticas, principalmente por todos recearem "dar a cara". Assim, quando ocorrem, sugere-se uma intervenção imediata no terreno de um representante da tutela, para proceder a averiguações e apoiar a ação do CCE.Aqui

chegados, retomamos o nosso ponto de partida que questionava sobre *Qual o papel do Conselho da Comunidade Educativa para uma a)autoridade democrática, o b)reforço da autonomia e a c)melhoria das escolas da Região Autónoma da Madeira?* Num discurso direto, poderíamos dizer a)*permite b)potencia e c)contribui.* Na primeira resposta, diríamos que a escola de hoje está, sem sombra de dúvida, mais aberta à sociedade e ao seu escrutínio, mas a relação entre ambas está ainda a ser construída. Na seguinte, reconhecemos alguma tensão entre a autonomia *anunciada*, a *decretada* e a *praticada*, pois *as* regras *são mais que muitas*, mas considera-se que o CCE potencia esta conquista, pelo "peso" que os intervenientes que o compõem podem assumir na definição de *rotas diferentes*. Na última resposta, defendemos que todas as mudanças operadas pela existência deste novo paradigma na escola vieram trazer preocupações de orientação estratégica e de prestação de contas que inevitavelmente apelam e potenciam a melhoria da escola, no entanto, ainda se percebe que muito há a fazer para contrariar uma ação redutora e meramente formal.

Muito do motor deste órgão são os PCCE, pelo que devem ser incentivados e apoiados na sua missão de orientador mestre da escola.

Quanto à avaliação, servimo-nos de Clímaco (2006) para afirmar a sua importância no sentido de melhoria e de contribuir para uma escola reflexiva mas que se preocupe em *avaliar aquilo que valoriza* e não *valorize apenas aquilo que consegue (facilmente) medir*. Sem reflexão e avaliação, não há desenvolvimento.

Todos poderemos incidir sobre o presente das coisas, das pessoas e dos lugares que visitamos e que nos compõem. Esse é o maior desafio aqui deixado. Sem ilusões de caminhos fáceis, alguns percursos estão à distância de um querer. Se há um futuro que defendemos, então não nos resignemos a aceitar outros horizontes mais curtos e cómodos, pela força de argumentos - certamente inteligentes e justos - que nos imobilizem. O navio tem de se servir de todos os instrumentos para construir a sua rota e não pode ficar ancorado. O CCE deve estar ao serviço da escola, ser o órgão de proa que ajuda a escola a ganhar rumo, dando-lhe *alma* e deixando-a mais unida e mais envolvente, mais democrática e mais autónoma, sendo estas mais generalizadas, consolidadas e potenciadas.

A vida sempre acontece dentro e fora de nós. Entre um discurso interior e exterior, navegámos pelo Conselho da Comunidade Educativa, na dimensão temporal que tem. Procuramos mergulhar à profundidade daquilo que é e das coisas e ideias que lhe dão rosto. Sabendo que a ciência não é a única explicação possível da realidade, procuramos-lhe fundamentos de verdade, com a robustez possível, buscando sempre sentidos de melhoria. Acentuámos o brilho, sem esconder a sombra. Agora cabe a cada leitor, aqui 'viajante', a resposta final à interrogação provocadora do seu título, mas não esqueçamos que, como o Reitor António Nóvoa tanto defende, a escola pública precisa de gente que se una em sua defesa e que a apoie de corpo e alma, para lhe dar esperança e um novo rosto.

Referências

Afonso, A (2000). Autonomia, avaliação, e gestão estratégica das escolas públicas. Costa, J., Mendes, A., Ventura A. (Org), *Liderança estratégica nas organizações escolares* (pp. 201-216). Aveiro, Universidade de Aveiro.

Almeida, I. S. (2005). *Discursos de autonomia e administração escolar*. Lisboa: DGIDC.

Barroso, J. (2006). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Benavente, A. (1999). *Escola, Professoras e Processos de Mudanças*. Lisboa: Estudos Horizonte.

Branco, M. L. (2007). *A escola comunidade educativa e a formação de novos cidadãos*. Lisboa: Instituto Piaget.

Chizzotti, A. (2006). *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Petrópolis: Vozes.

Costa, J. A. (1999). *Gestão escolar: participação e autonomia*. Lisboa: Texto Editora.

Daft, R.L. (2003). *Organizações: Teoria e Projectos*. Brasil: Thompson Pioneira.

Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa (2003). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In João Formosinho *et al*. (Org.). *Administração da educação, lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Porto: ASA.

Ferreira, H. da C. (2005). *A Administração da educação primária, entre 1926 e 1995: que participação dos professores na organização da escola e do processo educativo?* Tese de Doutoramento – Braga: Universidade do Minho. Disponível em https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/5675/43/Tese_Toda.pdf (consultado em janeiro de 2014).

Formosinho, J. (1989). De serviço do Estado à comunidade educativa – uma nova concepção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, UM, n.º 2, vol. 1, pp. 53-86.

Formosinho, J. (2005). A construção da autonomia das escolas: lógicas territoriais e lógicas afinitárias. In J. Formosinho et al. (Org.), *Administração da Educação – Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp.13-52). Porto: Edições ASA.

Formosinho, J. e Machado, 1. (2000). Autonomia, projecto e liderança. In Jorge Adelino Costa, A. Neto Mendes e Alexandre Ventura (Org.), *Liderança e Estratégia nas Organizações Escolares* (pp. 99-116). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Formosinho, J.; Fernandes, A.S.; Lima, L.C. (1998). Princípios gerais da direcção e gestão das escolas. In: *CrSE. Documentos preparatórios II* (pp. 139-170). Lisboa: Ministério da Educação.

Formosinho, J.; Machado, J. (1998). *Reforma e Mudança nas Escolas O Papel da inspecção*, Trabalho apresentado em 1ª Conferência Nacional da Inspecção Geral da Educação, In 1ª Conferência Nacional da Inspecção Geral da Educação. 8 a 10 de Outubro de 1998 Actas, Coimbra.

Freire, P. (1996). *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo:

Paz e Terra.

Greenfield (2000). *Lideranças nas organizações educativas – A Centralidade das lideranças* (Texto Policopiado).

Lima, L. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração Desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, ano/Vol. 17, nº. 2, pp. 7-47.

Lima, L. C. (1996). *A Escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho.

Lima, L. C. (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Tese de Doutoramento Publicada.

Lima, L. C. (2003). *A escola como organização educativa. Uma abordagem sociológica*. 2.ª Edição. São Paulo: Cortez Editora.

Lima, L. C. (2004). Os agrupamentos de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, vol.17, n.º 2. Braga: Universidade do Minho.

Lima, L.C. (2006a). Prefácio. In: Licínio Lima (Org.). *Compreender a Escola Perspectivas de análise organizacional* (pp. 7-13). 1.ª Edição. Porto: Edições ASA.

Marques, E. (2007). *Envolver para desenvolver...Um estudo de caso sobre as parcerias educativas*. Tese de Mestrado em Ciências da Educação. Universidade Nova de Lisboa. Faculdade de Ciências e Tecnologia, Monte da Caparica.

Perrenoud, P.H. (1996). *A escola e a aprendizagem da democracia*. Porto: Edições Asa.

Pinto, A.C. (1999). *Sociologia da escola*. Amadora: MacGraw-Hill.

Quintas, H. & Gonçalves, J.A.M. (2012). A liderança das escolas em três regiões portuguesas: uma visão a partir da avaliação externa. *Revista Portuguesa de Educação*, 25(2): 89-116.

Ribeiro, A. C. (1992). *Reflexões sobre a reforma educativa*. Lisboa: Texto Editora.

Sampaio, A. (2004). *Comportamento e cultura organizacional*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.

Sanches, M.F.C. (Org.) (2009). *A escola como espaço social: leituras e olhares de professores e alunos*. Porto: Porto Editora.

Torres, L. (1997). *Cultura organizacional Escolar: Representações dos Professores numa Escola Portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.

Uribe, M. (2005). A liderança docente na construção da cultura escolar de qualidade. Um desafio de ordem superior. *Revista PRELAC*, 1: 166-115.

Van Zanten, A. (2006). *Les politiques d'éducation*. Col. Que sais-je? Paris: Puf.

Vicente, N. A. L. (2004). *Guia do gestor escolar – Da escola de qualidade mínima garantida à escola com garantia de qualidade*. Porto: Edições ASA.

Legislação consultada

Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro – Diário da República, I Série, nº. 29.

Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (Lei n.º 46/86, de 4 de Outubro)

Decreto-Lei n.º 115-A/98, 4 de maio - Diário da República, I Série A, nº. 102.

Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril - Diário da República, 1ª Série, nº. 79.

Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro – Região Autónoma da Madeira. Assembleia Legislativa.

Lei nº 13/91, de 5 de junho – Assembleia da República.

Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M, de 21 de junho - Região Autónoma da Madeira. Assembleia Legislativa.

O SINAES e suas Implicações na Educação Superior Brasileira

Roberto Araújo da Silva
Universidade Católica de Santos - UNISANTOS
roberto.araujodasilva@yahoo.com.br

Maria Angélica Rodrigues Martins
Universidade Católica de Santos - UNISANTOS
maria.angelica.rm@gmail.com

Resumo - Este trabalho objetiva discutir o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), destacando o distanciamento entre sua elaboração, seus objetivos, finalidades e o seu atual formato. Traz como pano de fundo uma característica da educação superior brasileira: a magnitude do setor privado nesse nível da educação escolar. Alerta sobre a falta de tradição universitária no país.

As influências trazidas aos cursos de graduação após a implementação do SINAES são diversas e apresentadas em vários estudos. O atual Sistema possui um caráter regulatório, no qual funções como credenciamento, descredenciamento, renovações de cursos apoiados principalmente em resultados de uma única modalidade de avaliação externa adquirem maior relevância que o aperfeiçoamento dos cursos e instituições avaliados.

Fundamentando-se em revisão de literatura sobre avaliação educacional no âmbito da educação superior, sobre os possíveis efeitos que as políticas educacionais exercem e sobre legislação pertinente, este estudo busca apontar como, paulatinamente, o SINAES desequilibrou-se face à proposta inicial e sofreu um processo de hiperburocratização devido às medidas de regulação e supervisão adotadas ao longo dos dez anos de sua implantação.

Considera que, para muitas dessas instituições, não há referenciais claros de qualidade nesse nível além dos apresentados pelo governo. Conclui que o SINAES, como sistema de avaliação hiperburocratizado, limita o aperfeiçoamento das IES, independente de sua organização acadêmica, dimensão e localização, o que expõe a relação educação superior-sociedade e requer respostas tanto em nivel de Estado quanto de governo, sem minimizar a intervenção de sujeitos e partes envolvidos. Um desafio para formuladores de políticas e campo fértil para pesquisadores.

Palavras-chave: SINAES; Avaliação Educacional; Política Educacional; Educação Superior; Hiperburocracia.

Introdução

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi instituído pela lei 10.861 de 2004 (BRASIL, 2004), com o objetivo de "assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes" (BRASIL, 2004: Art. 1º). O Sistema também tem por finalidade:

> [...] a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais

> das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004: Art. 1º, Par. 1).

Este texto apresenta-se como uma análise do SINAES com o objetivo de destacar o distanciamento entre sua elaboração, seus objetivos, finalidades e o seu atual formato. Traz como pano de fundo uma característica da educação superior brasileira: a magnitude do setor privado nesse nível da educação escolar. A necessidade de controle desse segmento, em expansão desde os anos 1970, justificaria ou poderia ser uma justificativa para esse distanciamento?

O SINAES, desenvolvido para ser um sistema abrangente e que equilibrasse as concepções de regulação e avaliação educativa, sofreu diversas mudanças ao longo dos anos, ampliando o caráter de supervisão e controle estatal sobre as Instituições de Educação Superior (IES). O documento "SINAES: Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior" elaborado pela Comissão Especial de Avaliação (CEA, 2003) e que serviu de base para a instituição do Sistema, considerava duas concepções de avaliação, sendo:

> [...] a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional etc., funções próprias do Estado (CEA, 2003: p. 62).

Após sua instituição, diversas mudanças mediante legislação, instrumentos e notas técnicas transformaram o SINAES. O Sistema passou a ampliar a avaliação com fins de regulação e minimizar a avaliação educativa proposta em sua elaboração. Tais medidas converteram o SINAES em um sistema hiperburocrático. A hiperburocracia é considerada por Lima (2012) como:

> [...] uma burocracia aumentada, resultante de um processo de hibridização que ora perde, ora mantém, certos traços da burocracia weberiana, que associa, eventualmente, novas dimensões ao "tipo-ideal" original, que adquire novas e mais complexas propriedades de extensão e de controle, entre outras, induzidas por uma burocracia digital, ou ciberburocracia (LIMA, 2012: p. 130).

Ao longo dos anos, as medidas tomadas na implementação do Sistema foram se enredando e complexificando de tal forma que os fins da educação e seu caráter como bem e direito público ficaram eclipsados, apesar do reconhecimento de que "a regulação é um fenômeno coessencial ao Estado moderno, seja em seu aparelho restrito, seja em seu âmbito ampliado da sociedade em geral e do mercado econômico em particular" (SGUISSARDI, 2013: p. 945).

O estudo apoia-se em documentos oficiais e em autores dedicados à educação superior e sua avaliação (BARREYRO, 2008; BARREYRO & ROTHEN, 2008; DIAS SOBRINHO, 2003, 2008 e 2010; LEITE, 2008; LIMA, 2011 e 2012; MARTINS, 2009 e 2010; MARTINS & ALONSO, 2012; RIBEIRO, 2015; SAMPAIO, 2000; SGUISSARDI, 2008 e 2013; VALLUIS, 2014; ZAINKO, 2008) e

na abordagem metodológica do ciclo de políticas proposta por Stephen Ball e colaboradores (BOWE, BALL & GOLD, 1992; BALL, 1994; BALL & MAINARDES, 2011; MAINARDES, 2006).

O artigo expõe o atual panorama da educação superior no Brasil, por meio de dados e informações obtidas em documentos oficiais, especialmente, no Censo da Educação Superior realizado pelo Ministério da Educação (MEC), e destaca a presença do setor privado de grande relevância no cenário nacional.

O trabalho estrutura-se em quatro partes: a primeira traz um breve panorama da educação superior no Brasil, a segunda analisa o Sistema enquanto política de avaliação, a terceira discute os aspectos de hiperburocratização do SINAES e a última faz considerações.

1. Um breve panorama da educação superior no Brasil

As primeiras instituições desse nível de ensino só chegaram ao Brasil no início do século XIX após a chegada da família real portuguesa. As primeiras IES estavam diretamente ligadas à profissionalização. O país conheceu suas primeiras universidades apenas no século XX, fato que indica uma tradição recente, se comparada com outros países (SAMPAIO, 2000; ZAINKO, 2008).

A educação superior no Brasil possui características singulares e peculiares. Uma das mais relevantes é a forte presença da iniciativa privada. A heterogeneidade do sistema federal de ensino superior pode ser verificada na diversidade de organização acadêmica das IES (faculdades, universidades, centros universitários), nas suas dimensões, missões e localização, tanto em termos regionais como locais (SAMPAIO, 2000).

A relevância do setor privado se dá, não só por sua magnitude, mas pelo caráter histórico e de constituição da educação superior no Brasil. Ao considerar que as primeiras IES cobravam taxas (incluindo as mantidas pelo Estado) e a expansão ocorrida nas décadas de 1970, 1980 e 1990, o setor privado é, atualmente, o eixo central das políticas públicas educacionais de nível superior (SAMPAIO, 2000).

Anualmente, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), realiza o Censo da Educação Superior. As IES preenchem os dados através de sistemas informatizados e o MEC obtém acesso às informações referentes às instituições, aos docentes e aos alunos. Para cada Censo realizado, é elaborado pelo INEP um resumo técnico que apresenta as estatísticas sobre a educação superior nacional. Os dados aqui apresentados referem-se ao último resumo técnico, publicado em julho de 2014 com referências ao Censo realizado em 2012.

No Brasil das 2.416 instituições existentes mais de 87% pertencem ao setor privado, isto é, 2.112 IES (BRASIL, 2014). De acordo com o Censo, o país dispõe de 193 universidades, 139 centros universitários, 2.044 faculdades e 40 institutos federais de ensino tecnológico (BRASIL, 2014). O total de matrículas em cursos de graduação é de 7.037.688.

O setor privado é o que reúne o maior número de matrículas: 5.140.312 (73%) (BRASIL, 2014). Dessas, 2.175.002 (31%) estão alocadas em universidades, 1.901.606 (27%) nas faculdades e 1.063.704 (15%) nos centros universitários. Destaca-se que aproximadamente três quartos de todo o contingente estudantil de nível superior está em IES privadas. Além de predominar quanto

ao número de instituições e matrículas, o setor privado também recebe o maior número de ingressantes. Dos 2.747.089 alunos que ingressaram na educação superior em 2012, mais de 80% (2.199.192) se matricularam em instituições desse setor (BRASIL, 2014).

Outro dado refere-se à expansão. Em 2009, havia 5.954.021 matrículas em cursos de graduação, portanto, houve crescimento aproximado de 18% para chegar a 7.037.688 em 2012 (BRASIL, 2014).

No Brasil, o setor privado de educação superior é composto por: instituições particulares em sentido estrito, ou seja, as que são mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos; instituições comunitárias, que se constituem por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; instituições confessionais, que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas, sem fins lucrativos e que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; e, também, por instituições filantrópicas (BRASIL, 1996).

Este breve panorama objetivou apresentar a dimensão do sistema federal de educação superior brasileiro e destacar a relevância do setor privado, sem detalhar as associações que reúnem seus representantes e o processo de abertura de capital na bolsa de valores de São Paulo ocorrido nos últimos anos por parte de mantenedoras de IES.

2. SINAES: concepção e implicações de uma política de avaliação

A concepção do SINAES está ligada a iniciativas anteriores de elaboração de um sistema de avaliação capaz de abranger toda a educação superior no Brasil e promover um padrão de qualidade para a sua manutenção e desenvolvimento. Comparada com outros países, a avaliação da educação superior no Brasil é recente (ZAINKO, 2008).

As primeiras tentativas de elaborar um sistema de avaliação para a educação superior surgem nos primeiros anos da década de 1980. Precederam o SINAES: o PARU (Programa de Avaliação da Reforma Universitária) de 1983; a CNRES (Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior) de 1985; o GERES (Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior) de 1986; o PAIUB (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras) de 1993 e o ENC (Exame Nacional de Cursos), mais conhecido como "Provão", de 1995 (BARREYRO & ROTHEN, 2008).

Todos esses movimentos tiveram relevância para a constituição do SINAES, mas não atingiram a abrangência e perenidade do atual Sistema que conta com mais de 10 anos de implementação. Sua elaboração começou em 2003 quando o MEC instituiu, por intermédio da Secretaria de Educação Superior (SESu), a Comissão Especial de Avaliação (CEA). A Comissão entregou no mesmo ano o relatório: "Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: bases para uma nova proposta da Educação Superior" (CEA, 2003).

Em sua formulação inicial, o SINAES fundamenta-se na articulação entre regulação e avaliação educativa, reafirmando a educação como "direito social e dever do Estado" (CEA, 2003: p. 63) e

que "o Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema" (Idem: p. 64). O SINAES articula dois modelos de avaliação definidos em razão de sua finalidade: o educativo com objetivo de desenvolver e aprimorar o trabalho realizado e o regulatório, para garantir o cumprimento das regras de funcionamento estabelecidas, assegurando o nível de qualidade (RIBEIRO, 2015).

O Sistema surgiu como forma de superar a concepção e a prática da "regulação como mera função burocrática e legalista" (CEA, 2003: p. 64). Neste sentido, a regulação integrada à avaliação educativa, torna-se também formativa e construtiva (CEA, 2003). Sobre esta articulação entre regulação e avaliação educativa que pode parecer contraditória, Dias Sobrinho (2008: p, 204) afirma que a regulação passa a ter um "sentido mais amplo, não meramente como conformidade, mas como dinâmica que utiliza todas as referências para avançar dentro dos limites superiores das possibilidades". Este raciocínio altera a ideia de regulação: este processo deixa de representar restrições ou amarras e transforma-se em referencial para ir adiante, torna-se uma referência para o desenvolvimento, um patamar a superar.

Mais que um instrumento ou programa, o SINAES surge como um sistema ao articular três modalidades de avaliação: "(1) avaliação institucional (avaliação externa e autoavaliação); (2) avaliação de cursos e (3) avaliação do desempenho dos alunos pelo ENADE (Exame Nacional de Desempenho do Estudante)" (BRASIL, 2004: Art. 2º). Com exceção do ENADE, as outras duas modalidades de avaliação (institucional externa e de cursos) são realizadas por meio de visitas de pares de outras instituições preparados pelo MEC para atuar como avaliadores (BRASIL, 2004: Art. 3, Par. 2º e Art. 4, Par. 1º).

Sendo um sistema, o SINAES "se realiza como uma ideia básica e integradora que se materializa em determinadas práticas articuladas entre si, com a finalidade de produzir efeitos e alcançar objetivos coerentes e consistentes" (DIAS SOBRINHO, 2010: p. 208). Com base em resultados globais de avaliação e não em um único instrumento ou prova, a regulação promovida pelo SINAES é muito mais confiável (DIAS SOBRINHO, 2010).

A lei do SINAES também estabeleceu que toda IES deveria constituir sua Comissão Própria de Avaliação (CPA) "com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP" (BRASIL, 2004: Art. 11º).

O SINAES recuperava assim o conceito mais complexo de educação superior, cuja essência não se resume à profissionalização, mas à formação de "cidadãos-profissionais" referenciados pela sociedade e não pelo mercado, prevalecendo o princípio de educação como bem e direito humano e social, dever do Estado, sendo avaliada, quer seja oferecida pelo Estado ou pelo setor privado (DIAS SOBRINHO, 2010).

2.1 As mudanças e o desequilíbrio entre regulação e avaliação educativa

As mudanças no SINAES começaram logo após o seu lançamento. O Decreto 5.773 de 2006 (BRASIL, 2006) desequilibrou as concepções que constavam na elaboração original do SINAES. Em seu primeiro artigo, o decreto estabelece que a regulação seria "realizada por meio de atos

administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais" (BRASIL, 2006: Art 1º, Par. 1º) e que a avaliação realizada pelo SINAES constituiria "referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade" (BRASIL, 2006: Art 1º, Par. 3º).

Em sequência ao Decreto citado, as portarias nº 40 de 2007 (BRASIL, 2007 republicada em 2010), nº 4 de 2008 (BRASIL, 2008) e nº 12 de 2008 (BRASIL, 2008), que respectivamente instituíram o e-MEC (sistema de gerenciamento de dados entre as IES e o MEC), o CPC (Conceito Preliminar de Curso) e o IGC (Índice Geral de Cursos), consolidaram as mudanças no SINAES.

De acordo com a Nota Técnica nº 72 de 2015, o CPC é um indicador composto por oito componentes: (1) nota dos concluintes no ENADE; (2) nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD)[1]; (3) nota de proporção de Mestres no corpo docente; (4) nota de proporção de doutores no corpo docente; (5) nota de regime de trabalho docente; (6) nota referente à organização didático-pedagógica; (7) nota referente à infraestrutura e instalações físicas e (8) nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (BRASIL, 2015). Dos elementos citados somente três não são obtidos por meio do ENADE, pois as notas 1,2,6,7 e 8 são consideradas a partir das respostas dos alunos a itens de um questionário, de caráter obrigatório, que deve ser entregue respondido durante a aplicação do Exame. O questionário tem por objetivo subsidiar a construção do perfil socioeconômico do estudante e obter uma apreciação quanto ao seu processo formativo. O resultado do CPC é expresso em valores de 1 a 5, sendo 1 o mínimo e 5 o máximo.

O ENADE passa a prevalecer em relação às outras modalidades de avaliação (avaliação institucional - interna e externa - e avaliação de cursos). Ele se torna o instrumento central do SINAES. Cursos com CPC igual ou maior que três podem dispensar a avaliação externa por pares. Por outro lado, resultado igual a dois ou menor gera visita automática desses avaliadores, assim como pode significar suspensão de autorização para ingresso de novos estudantes (BRASIL, 2010)..

O IGC é divulgado anualmente pelo MEC e calculado com base na média ponderada entre o resultado do CPC, o número de matrículas da graduação e, quando houver, os resultados referentes às avaliações dos cursos de pós-graduação realizados por outro órgão ligado ao MEC, a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) (BRASIL, 2008: Art. 1º e 2º). Os novos índices, IGC e CPC, sendo um construído a partir do outro, aumentaram a relevância do ENADE.

Com a divulgação anual do resultado do IGC, o índice torna-se base para *rankings* e classificações. Sguissardi (2008: p. 858) alertou que o IGC "está sendo visto por muitos especialistas que ajudaram a elaborar e implantar o SINAES como sua mais completa negação". O ENADE como elemento central do Sistema vai contra os princípios de avaliação educativa e global que nortearam a elaboração do SINAES. Barreyro (2008: p. 866) destaca que: "a avaliação institucional com autoavaliação, eixo central do SINAES, parece não ter relevância no "ranking"

[1] O IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado) diz respeito ao valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes, tomando como base de comparação seus desempenhos como ingressantes e concluintes no ENADE (BRASIL, 2015: p. 7).

das instituições divulgado pelo ministério, apesar de continuar vigente no SINAES". Neste raciocínio, de certo modo, a avaliação externa de cursos inexiste e a avaliação institucional descaracteriza-se.

Sobre a dimensão atual do ENADE, Leite (2008) aponta que apenas atender aos apelos externos de avaliação concorrencial, não contribui para a melhoria das IES e a supervalorização do ENADE relembra os tempos de Provão, o que leva a autora chamar o Exame de "ENADÃO" (LEITE, 2008: p, 840).

2.2 As implicações e efeitos do SINAES: o ciclo de políticas em movimento

Por tratar-se de uma política pública de grandes dimensões, o SINAES articula uma infinidade de dados e gera efeitos em várias instâncias. Professores, coordenadores de curso, alunos, instituições, mantenedores e opinião pública são impactados pelos processos avaliativos do Sistema de diferentes maneiras. Dada a dimensão do setor privado na educação superior brasileira e a ausência de tradição universitária no país (MARTINS, 2009; SAMPAIO, 2000; ZAINKO, 2008), os efeitos de tais medidas na base do sistema, isto é, nessas IES é considerável, uma vez que "necessitam de aprovação estatal para funcionar, o que as torna reféns das exigências e tendências governamentais de um lado e, de outro, beneficiadas por suas diretrizes e orientações que se configuram como um modelo ou padrão a seguir" (MARTINS, 2010: p. 114), o que pode garantir sua aprovação por leigos e ser entendido como selo de qualidade dos serviços prestados, sem outros questionamentos.

As ideias defendidas pelo SINAES em seus primórdios de avaliação educativa e de regulação como algo mais que regulamentação, como um patamar a ser atingido e superado, excedendo os limites normais, tornam-se inoperantes ou quase para encontrar atalhos nesse contexto.

A pesquisa em políticas não é neutra e possui características intrínsecas, entre elas uma "tensão entre preocupações com eficiência e justiça social" (BALL, 2011: p. 34). Tensão que o SINAES em sua formulação inicial procurou minimizar ao associar regulação com avaliação educativa.

Ao conceber o processo político como multifacetado e dialético e a necessária articulação entre as perspectivas macro e micro, Ball e colaboradores (BOWE, BALL & GOLD, 1992) propõem o ciclo de políticas para análise das mesmas, inicialmente com três contextos (da influência, da prática e da produção de texto) e posteriormente mais dois (dos efeitos e resultados e da estratégia política) (BALL, 1994). Neste texto, privilegia-se os contextos da prática e dos efeitos do SINAES sobre IES do setor privado. "O contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original" (MAINARDES, 2006: p. 53). O contexto dos efeitos contempla os resultados e impactos gerados pela política em questão, envolvendo principalmente aspectos de justiça social (MAINARDES, 2006).

Com base no ciclo de políticas é possível apontar as relações entre os contextos que estão propostos nesta metodologia e os efeitos apresentados pelos estudiosos de avaliação acerca do SINAES. O aumento da importância dos resultados do ENADE e sua instrumentalização para regulação, destacado por Dias Sobrinho (2010), Leite (2008), Polidori (2009) e Barreyro (2008),

surge como um desafio permanente para professores, coordenadores de curso, instituições e até estudantes, pois para que a IES não tenha baixo desempenho nos *rankings* e não apresente "qualidade" inferior às demais, ocorre uma mobilização para atingir bons resultados no Exame. Alterações em currículos, planos de ensino, exames simulados e até cursinhos são práticas comuns como apontado por outros estudos (ALONSO & MARTINS, 2012; VALLUIS, 2014).

3. A hiperburocratização no SINAES

Lima (2011) define a avaliação hiperburocratizada em razão de:

> [...] sua natureza crescentemente global em termos de integração e comparação; pela velocidade e fiabilidade do tratamento de grandes massas de dados, através do recurso às tecnologias da informação e comunicação; por uma espécie de taylorismo informático que impõe novas formas de controlo automático nas escolas; a estandardização de categorias e a uniformização de processos e de tempos, apoiando uma recentralização da administração do sistema escolar; por uma maior deslocalização das *démarches* avaliativas para instâncias superiores, agências externas ou empresas privadas; pelo apelo a uma base científico-racional, simultaneamente capaz de dar resposta à complexidade dos problemas e de legitimar tecnicamente os resultados produzidos e as consequências da avaliação; pela introdução de novos departamentos ou serviços de garantia da qualidade e de monitorização sistemática, através da ação de novas categorias de profissionais especializados em avaliação; pelas articulações crescentes entre avaliação de resultados e gestão por resultados, instituindo contratos de performance e orçamentos competitivos (LIMA, 2011: p. 79 e 80).

Vários aspectos do SINAES encontram-se refletidos nos apontamentos de LIMA (2011), o que o candidata à condição de sistema hiperburocratizado. Primeiro, quanto à crescente comparação e integração de dados: O SINAES movimenta informações do Censo, cadastros preenchidos via internet (referentes às IES, aos docentes vinculados a instituição e aos alunos), indicadores (casos do CPC e do IGC) e o ENADE, além de comparar e integrar dados que se transformam em conceitos e em classificações diversas (*rankings*).

Segundo, em relação à velocidade e o tratamento de grandes massas de dados: O e-MEC é o sistema informático que integra diretamente as IES ao MEC, compilando os dados para a composição de conceitos e informações para o Censo. E as tecnologias da informação e comunicação favorecem o tratamento e a velocidade do processamento.

Terceiro. Quanto ao "taylorismo informático": A IES que não utilizar o e-MEC inexiste dentro da lógica atual, ou seja, é uma obrigação o envio dos dados por parte das IES, cada qual cumprindo sua parte muitas vezes desconhecendo as finalidades e usos do que informa.

Quarto. Com relação a estandardização, a uniformização de processos e o apoio a uma recentralização da administração do sistema: O ciclo de avaliações do SINAES é o que define os processos de acreditação (autorização, credenciamento e recredenciamento de cursos).

Quinto. Quanto a deslocalização das *démarches* avaliativas para instâncias superiores: Todas as IES que estão inseridas no contexto do SINAES estão diretamente sob o comando do MEC e de seus órgãos, especialmente o INEP.

Sexto. Em relação ao apelo científico-racional, capaz de dar resposta à complexidade de problemas e de legitimar tecnicamente os resultados produzidos e as consequências da avaliação: O ENADE e os seus resultados, são vistos pelos leigos como a legitimação de "qualidade" de um curso, negando outros aspectos, principalmente os de ordem pedagógica e de infra-estrutura que não são devidamente avaliados.

Sétimo. Quanto a introdução de novos departamentos ou serviços de garantia de qualidade e de monitorização sistemática: As CPAs assumem este papel ou, ao menos, deveriam assumir de "olhos" do MEC no interior das IES, servindo simultaneamente para acompanhar o cumprimento das diretrizes emanadas do Sistema e para atender às características e demandas internas, ou seja, a um projeto institucional de qualidade.

Oitavo. Com relação às articulações crescentes entre avaliação de resultados e gestão por resultados: no setor privado, os profissionais das IES, principalmente coordenadores de curso, gestores e professores, ficam obcecados com os resultados do ciclo de avaliações do SINAES. Como já mencionado, neste setor o número de alunos é fundamental para a manutenção e a sobrevivência institucional.

Em síntese, o SINAES de tão racional, torna-se irracional enquanto avaliação educativa. O controle do MEC através dos sistemas informatizados (e-MEC), a instrumentalização do ENADE como eixo central do Sistema e a busca incessante por resultados e desempenho com uma lógica "gestionária e mercantil" (LIMA, 2012: p. 149) desconfigurou o projeto inicial do Sistema.

De fato, não há avaliação neutra e "sem uma emissão de juízo de valor" como afirma Dias Sobrinho (2003: p. 50), mas se esta lógica hiperburocratizada representa uma tentativa de controle do setor privado, dadas sua magnitude e heterogeneidade associadas à falta de tradição universitária no páis, ela pode limitar as possibilidades de uma instituição atuar "como lócus de formação profissional e cidadã, produtora e socializadora de conhecimentos e como vanguarda crítica da sociedade, ainda que ela não desfrute do *status* oficial de universidade" (MARTINS, 2009: p. 110), tornando-a refém da política governamental e dos apelos imediatistas do mercado de trabalho que tanto seduzem os ávidos por resultados no curto prazo.

Considerações

O texto apresentou uma breve análise do SINAES e do afastamento de seus fundamentos e intenções iniciais. Ressaltou a importância do setor privado na educação superior brasileira e procurou apontar uma possível relação entre esse distanciamento e a magnitude e heterogeneidade deste associadas à falta de tradição universitária no país.

Para muitas dessas IES não há referenciais claros de qualidade em educação superior além dos apresentados pelo Estado. Para esse setor, de certo modo, basta seguir o solicitado nos documentos oficiais para obter o seu aval de qualidade, o que se torna, de modo quase automático, garantia de confiança por parte de estudantes e do público leigo de modo geral.

O SINAES como sistema de avaliação hiperburocratizado limita o aperfeiçoamento das IES, independente de sua organização acadêmica e dimensão, situação que leva a questionar a relação IES-sociedade. O que se pretende? Uma escola profissionalizante de grife, preocupada

em cumprir as diretrizes oficiais para alcançar um selo de qualidade e conquistar mais alunos? Ou, uma instituição autônoma, livre para a produção de conhecimento, diálogo e construção de uma sociedade mais justa e igualitária?

As questões que a problemática apresentada suscita são de ordem variada (política, econômica, cultural) e requerem decisões ou encaminhamentos em nível de Estado, tanto quanto de governo, sem esquecer ou minimizar a possível intervenção de sujeitos e partes envolvidos nas diversas instâncias de discussão e deliberação. Um desafio para formuladores de políticas e campo fértil para pesquisadores.

Referências

Ball, S. J. (1994). *Educational Reform: a critical and post-structural approach.* Buckingham: Open University Press.

Ball, S. J., Bowe, R., & Gold, A. (1992). *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology.* London: Routledge.

Ball, S. J. & Mainardes, J. (2011). *Políticas Educacionais: questões e dilemas.* São Paulo: Cortez.

Barreyro, G. B. (2008). De exames, rankings e mídia. *Avaliação, Campinas* , 13(3), 863-868.

Barreyro, G. B., & Rothen, J. C. (2008). Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação,Campinas,*13(1), 131-152.

Brasil (1996). *Lei nº. 9.394 de diretrizes e bases da educação nacional, de 20 de Dezembro de 1996* . Brasília, Distrito Federal: Diário Oficial da União.

Brasil (2004). *Lei nº. 10.861 que institui o SINAES, de 14 de Abril de 2004* . Brasília, Distrito Federal: Diário Oficial da União.

Brasil (2006). *Decreto 5.773 de 9 de Maio de 2006 que dispõe sobre a regulação e supervisão da Educação Superior*. Brasília, Distrito Federal: Diário Oficial da União.

Brasil (2007). *Portaria nº 40 de 12 de Dezembro de 2007 que dispõe sobre a regulação e supervisão dos cursos superiores.* Brasília: Ministério da Educação.

Brasil (2008). *Portaria n. 12 de 5 de setembro de 2008 que institui o Índice Geral de Cursos (IGC)*. Brasília: Ministério da Educação.

Brasil (2008). *Portaria n. 4 de 5 de agosto de 2008 que institui o Conceito Preliminar de Curso (CPC)*. Brasília: Ministério da Educação.

Brasil (2010). *Portaria nº 40 de 12 de dezembro de 2007 republicada - que dispõe sobre regulação e supervisão dos cursos superiores.* Brasília: Ministério da Educação.

Brasil INEP - Instituto Nacional de Pesquisa e Estatísticas Educacionais Anísio Teixeira (2014). *Censo da Educação Superior 2012 - Resumo Técnico.* Brasília: Ministério da Educação.

Brasil INEP - Instituto Nacional de Pesquisa e Estatísticas Educacionais Anísio Teixeira (2015). *Nota Técnica nº 72 do Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC).* Brasília: Ministério da Educação.

CEA - Comissão Especial de Avaliação (2003). *SINAES: Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior.* Brasília: CEA.

Dias Sobrinho, J. (2003). *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior.* São Paulo: Cortez.

Dias Sobrinho, J. (2008). Avaliação Educativa: produção de sentidos com valor de formação. *Avaliação, Campinas*, 13(1), 193-207.

Dias Sobrinho, J. (2010). Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao SINAES. *Avaliação, Campinas*, 15(1), 195-224.

Leite, D. (2008). Ameaças pós-rankings sobrevivência das CPAS e da autoavaliação. *Avaliação, Campinas,*13(3)*,* 833-840.

Lima, L. C. (2011). Avaliação, competitividade e hiperburocracia. In: ALVES, M. P. & DE KETELE, J. M. (Orgs.). *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo* (pp. 72-82). Porto: Porto Editora.

Lima, L. C. (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In: LUCENA, C. & SILVA JÚNIOR, J. R. (Orgs.) *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais* (pp. 129-158). São Paulo: Xamã.

Mainardes, J. (2006). Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade, 27(94),* 47-69.

Martins, M. A. R. (2009). Coordenação pedagógica em cursos superiores: desenvolvimento profissional docente, currículo e avaliação. In: MARTINS, A. M. (Org.) *Instituições Educacionais: Políticas, Gestão e Práticas Profissionais* (pp. 109-122). Santos: Editora Leopoldianum.

Martins, M. A. R. (2010). Caminhar sobre o fio da navalha: cultura de avaliação e regulação externa em instrumentos de autoavaliação institucional. In: MARTINS. A. M. & WERLE, F. O. C. (Orgs.) *Políticas Educacionais: elementos para reflexão* (pp. 107-124). Porto Alegre: Redes Editora.

Martins, M. A. R. & Alonso, D. F. (2012). ENADE e a gestão de cursos superiores de tecnologia em instituições de educação superior do setor privado: implicações para o currículo. *Revista Pesquiseduca,* 04(07), 184-200.

Ribeiro, J. L. (2015). SINAES: o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. *Avaliação, Campinas*, 20(1), 143-161.

Sampaio, H. M. S. (2000). *Ensino Superior no Brasil - O Setor Privado.* São Paulo: Hucitec.

Sguissardi, V. (2008). Regulação Estatal *versus* Cultura de Avaliação Institucional? *Avaliação, Campinas,* 13(3), 857-862.

Sguissardi, V. (2013). Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, 34(124), 943-960.

Valluis, M. A. (2014). *O ENADE (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) sob a ótica de alunos de administração*. Mestrado em Educação, na área de especialização em Instituições Educacionais, História, Política e Processos de Gestão. São Paulo: UNISANTOS.

Zainko, M. A. (2008). Avaliação da educação superior no Brasil: processo de construção histórica. *Avaliação, Campinas* 13(3), 827-831.

Relação dos Alunos com a Escola: Participação e Práticas de Envolvimento Institucional

Sílvia Cruz Parreiral
Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Coimbra
scruzp@esec.pt

Resumo: A literatura tem-nos revelado que o bem-estar das crianças na escola varia em função das perceções que estas têm da sua escola, do trabalho escolar que desempenham e do seu envolvimento e participação nas atividades.

Com o presente estudo de caso, de natureza qualitativa procurámos avaliar o que perspetivam os alunos sobre o seu envolvimento e participação nos espaços e momentos decisórios da escola; como reagem a decisões tomadas sem que se tenham pronunciado sobre elas e, na perspetiva dos professores, como atuam os alunos para terem mais voz e participação (formal e informal) na escola. Analisaram-se entrevistas realizadas a grupos de alunos (grupos de discussão) com idades entre os 10 e os 19 anos, e entrevistas individuais realizadas aos diretores de turma, de uma escola do 2º e 3ºciclos do ensino básico do distrito de Coimbra.

Os resultados indicam que alunos e professores mostram-se pouco convictos quanto ao sentimento de pertença dos alunos à escola, revelando tratar-se de uma temática por eles pouco refletida, a qual ainda lhes é pouco questionada. A generalidade dos alunos mostrou-se insatisfeita por ser a quem nada se pergunta e por quem se decide, contudo resigna-se à ideia de que se tomam as decisões acertadas. O que se revela consonante com os professores, para quem a baixa idade e a imaturidade destes alunos os leva a que sejam pouco ouvidos.

Concluindo alertamos para que as perspetivas dos alunos passem a ser devidamente consideradas, levando-os a sentirem-se mais implicados, reforçando a ideia de que à escola cabe a preparação para a sua inserção na sociedade enquanto bons cidadãos, envolvidos e participativos.

Palavras-chave: Experiências escolares democráticas; Cidadania e participação dos alunos; Experiências escolares significativas; Envolvimento institucional dos alunos; Sentimento de pertença

Introdução

Em termos teórico-concetuais a transformação dos paradigmas sociológicos permitiu abranger novas problemáticas sociais escolares, passando a considerar-se cada vez mais a comunidade educativa e, dentro dela, o aluno enquanto sujeito ativo e integrante do seu próprio processo educativo.

A literatura, debruçando-se sobre as vivências e sentidos dos alunos sobre a escola e o saber escolar, é unânime em referir que a instituição escolar, apesar de se ter democratizado, facultando o acesso a todas as crianças e jovens, parece ainda não ter evoluído de forma correspondente, dando azo a que muitos alunos se mantenham distantes de uma relação de bem-estar com a escola e com o saber escolar (Abrantes, 2003; Covell, 2010; Osler, 2010; Parreiral, 2015; Quaresma, 2011; Teixeira, 2010). Nesta dinâmica relacional de aprendizagem, o aluno é também

alvo de uma nova socialização escolar, que resulta de estratégias individuais e familiares de correspondência às solicitações institucionais, nomeadamente dos diversos professores, com vista à ordem social e escolar, fundamentais para o bem-estar e para qualquer experiência escolar significativa.

Efetivamente, os alunos de hoje apresentam-se com uma "nova" imagem, a que a escola não estava "habituada", levando-a a ter que repensar as suas práticas e a implementar outras no sentido da plena escolarização dos seus atuais alunos.

Assim, partindo da premissa de que aos alunos devemos ouvir mais, reconhecendo-lhes a confiança de que são capazes de contribuir mais para tornar a escola num espaço de bem-estar para todos os que nela se encontram (Osler, 2010), o estudo que aqui apresentamos procura analisar a relação dos alunos com a escola em função da sua participação e intervenção em espaços e momentos decisórios. Neste sentido, quisemos ouvir os alunos e analisar as suas perspetivas para conhecer a forma como reagem a decisões tomadas sem que se tenham pronunciado sobre elas. Além disso, quisemos contrapor os discursos dos alunos com o que os professores perspetivam sobre como atuam os alunos para se fazerem ouvir e terem mais participação (formal e informal) na escola.

A prevalência de sentimentos dúbios quanto à pertença, compromisso e integração dos alunos na escola leva-os a interrogarem-se sobre se a escola é (ou não) "o seu lugar" (Swaminathan, 2004). Razão pela qual a literatura salienta a relevância em se fazerem mais estudos para, através das perspetivas dos alunos, se conhecerem melhor as suas expetativas, motivações e ambições enquanto cidadãos comprometidos, responsáveis e socialmente mais participativos.

Participação e práticas de envolvimento institucional dos alunos

Inúmeros trabalhos têm demonstrado a relevância em tornar a instituição escolar em contextos de bem-estar para todos os seus atores, cumprindo com as funções que lhe têm sido atribuídas e respondendo à necessidade histórica de acolher os sujeitos menores que passaram a ser escolarizados (Parreiral, 2015; Patrão, Silva & Sousa, 2014). No entanto, e apesar de, pelo menos no que respeita à escolaridade obrigatória, os números indicarem que todas as crianças e jovens passaram a ocupar o seu devido lugar na escola, vários estudos referem que a instituição escolar, afinal, não tem evoluído de forma correspondente (Abrantes, 2003; Quaresma, 2011).

Por isso, providenciando oportunidades de desempenho de papéis e de construção de relações formais e informais de vária ordem, a escola deve pressupor o fomento de experiências participativas essenciais para o desenvolvimento de uma consciência e de uma atitude cívicas. E para o cumprimento de tais desígnios, todos os intervenientes, inclusivamente os alunos, devem ser responsabilizados preconizando o incentivo a uma maior participação e presença, nomeadamente na tomada de decisões (Osler, 2010; Teixeira, 2010).

Assim, e segundo o que a investigação na área nos tem alertado, deve-se apostar mais na preparação dos jovens para "abandonarem o papel passivo de consumidores do conhecimento e a assumirem o papel ativo de construtores de significados" (Apple & Beane, 2000: 41). Nesse sentido, por um lado, espera-se que as escolas sejam contextos facilitadores de uma vivência

democrática, possibilitando aos alunos oportunidades de participação nos mais variados espaços e momentos (quer formais como informais) onde a sua presença possa garantir a concretização do que está preconizado pela Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 (cf. Artigos 2º e 7º). Por outro lado, que cada escola expresse a sua autonomia, valorizando a sua identidade específica, através dos Projetos Educativos e Projetos Curriculares, enquanto concretização da liberdade de ensinar e aprender e da própria democracia participativa.

Além disso, e porque a atual legislação do sistema educativo prevê a conversão da escola numa "comunidade educativa", sublinhando a importância das parcerias e consagrando a participação de todos os seus membros na tomada de decisões e ações relacionadas com a vida da mesma, questiona-se até que ponto esse novo modelo de escola, concretizado por uma maior intervenção estratégica por parte dos professores, promove experiências de vivência democrática nos seus alunos. Porque, na linha de Osler (2010), Teixeira (2010), Tomás e Gama (2011), entre outros, para que a democracia seja algo mais do que um conjunto de procedimentos formais, para que se concretize numa autêntica cultura cívica, cujos valores democráticos se naturalizam nas práticas quotidianas, é necessário nutri-la de forma permanente através da educação.

Para tal, "ouvir e responder àquilo que os alunos referem sobre as suas experiências como aprendentes pode ser uma ferramenta poderosa, ajudando os professores a investigar e a melhorar a sua própria prática" (Flutter, 2007: 344). Torna-se, assim mais fácil conhecer qual a cultura de participação que é fomentada e posta em prática respeitando os direitos dos alunos, dando-lhes voz e oportunidade de exporem e verem atendidas as suas perspetivas quanto à escola e à vida da escola, envolvendo-se, comprometendo-se mais, participando ativamente [e não simplesmente "estando" (Tomás & Gama, 2011)] e vendo a escola como um espaço de bem-estar e desenvolvimento.

Metodologia

Objetivos

O presente estudo, de natureza qualitativa procurou avaliar o que sentem os alunos sobre a sua ausência dos espaços e momentos decisórios da escola; como reagem a decisões tomadas sem que se tenham pronunciado sobre elas e, na perspetiva dos professores, como atuam os alunos para terem mais voz e participação na escola.

Amostra

Neste estudo participaram 330 alunos de um universo de 375 a frequentarem a escola do 2º e 3º ciclo do ensino básico do distrito de Coimbra, alvo da nossa investigação. A amostra é constituída por 171 rapazes (51,8%) e 159 raparigas (48,2%), com idades compreendidas entre os 10 e os 19 anos, com uma idade média de idades de 12.93 anos e um desvio padrão de 1.87 anos.

Nas entrevistas realizadas a pequenos grupos participaram 30 alunos (com idades entre os 12 e os 17 anos) pertencentes a 6 turmas (uma do 7º ano, três do 8º ano e duas do 9º ano) retirados em grupos de cinco das respetivas turmas por indicação do diretor de turma. Sendo 17 rapazes e 13 raparigas e entre os quais, dez já tinham reprovado pelo menos uma vez.

Para além dos alunos, também entrevistámos 13 professores (dez do sexo feminino e três do sexo masculino), selecionados tendo em conta alguns critérios tais como, o facto de lecionarem há mais de 10 anos, terem responsabilidades de gestão administrativa e pedagógica na escola e representarem os diferentes departamentos curriculares.

Procedimento

A realização das entrevistas semi-estruturadas a grupos de alunos - grandes grupos turmas (GG) e pequenos grupos (PG) retirados das turmas-, a diretores de turma, dirigentes e à psicóloga do Agrupamento constituiu uma excelente oportunidade para desenvolvermos uma interação mais estreita com os diversos atores escolares. A sala de convívio, a cantina e o bar, os clubes e os recreios constituíram espaços onde fomos presentes com alguma regularidade, estabelecendo conversas informais, extremamente ricas em termos de acesso a elementos informativos, mas igualmente importantes para a divulgação do nosso projeto e para facilitar a naturalização da nossa presença na escola.

Aos dados qualitativos que recolhemos, submetemo-los à análise e codificação por meio do programa Nvivo (versão 8), tendo-se definido as unidades de análise, as categorias, subcategorias e respetivas propriedades. A análise de conteúdo efetuada teve como unidade de análise as referências compostas por uma ou várias frases relativas às intervenções dos alunos que, num dado momento da entrevista em grupo se centram num determinado assunto. Quanto às entrevistas a professores, a unidade de análise considerada foi a frase.

Análise e discussão dos resultados

Observando os dados descritivos da matriz de codificação 1, relativa à perceção da participação e práticas de envolvimento institucional dos alunos na escola, verificamos que, tanto alunos como professores se mostram pouco seguros nas respostas que prestam às questões que lhes colocámos sobre esta temática. O que se pode dever ao facto de a pertença à escola ser um assunto que ainda lhes é muito pouco questionado e refletido por si mesmos.

Matriz de codificação 1. Referências por categoria para a dimensão participação e práticas de envolvimento institucional dos alunos, segundo alunos e professores

	Grandes Grupos de alunos	Pequenos Grupos de alunos	Professores
Sentimento de pertença	**0**	**4**	**7**
Vivências democráticas	**3**	**8**	**19**

Na verdade, os professores parecem-nos pouco habituados a refletir e a questionarem-se sobre os sentires dos alunos, a sua presença e pertença à instituição que lhes concede o estatuto de aluno que, pela matrícula, pela frequência às aulas e por deterem um número aluno, fazem parte da escola e, sobre isso não restam dúvidas.

No entanto, para os alunos tal condição encontra-se muito pouco clarificada porque, ao serem questionados se “Sentem que pertencem a esta escola? Sentem que fazem parte desta escola?” mostram-se algo confusos e, com alguma hesitação acabam por dizer que sim, mas com pouca convicção de que é verdadeiramente o que sentem.

E podemos considerar que tais sentimentos derivam das ausências e fracas vivências democráticas nos contextos escolares, onde se discute e decide muito do que aos alunos diz respeito, que é posto em prática pelos professores e dirigentes, sem que os maiores interessados (alunos) tenham tido, por algum momento, a oportunidade de se pronunciar (Osler, 2010).

> *"Mas sempre que há mudanças também não nos perguntam nada, porque a melhoria é a pensar nos alunos.*
> *– Normalmente as decisões partem do Conselho Executivo e são postas em prática sem nos perguntarem nada."* (PG2, 8º)

Por sua vez, alguns professores alegam a clara relevância de, já nestas idades, se promoverem mais práticas participativas que eduquem e preparem os alunos para uma futura cidadania mais ativa e comprometida inclusivamente com tudo o que os rodeia, a começar pelo próprio espaço escolar.

> *…, talvez, começando no 6.º ano a prepará-los, talvez, eles começassem a ter bases e, inclusivamente, a serem aptos para poderem participar mais ativamente, transformando coisas que não estão bem." (Prof. 8)*
> *"É preciso prepararmos os alunos para isso, … se eles participassem mais em reuniões, em dizer, em pedir a palavra, … em saber estar, … seria ótimo … (Prof. 9)*

Sentimento de pertença e envolvimento na vida da escola

Segundo Dubet & Martuccelli (1996) para percebermos melhor a ação educativa que a escola desempenha devemos centrar a nossa atenção nas experiências escolares e na forma como os indivíduos se envolvem, compondo e articulando as diversas dimensões do sistema, com as quais constroem as suas próprias experiências e se constituem a si mesmos. No entanto, esta é uma tarefa que não se prende apenas com os alunos mas com todos os envolvidos no processo educativo nomeadamente os professores de quem se espera, pela formação, profissionalismo e humanismo, que se mostrem sempre atentos e capazes de fomentar um cada vez mais comprometido envolvimento dos seus alunos.

A este propósito, os alunos apercebem-se de que a escola não somente é para eles como fazem parte integrante desse contexto que compõem.

> *– Acho que cada um de nós faz parte desta escola … E sentimos isso. … E há alunos que são sempre lembrados porque criaram coisas cá que, … ficaram … é o caso da exposição que está na parede. Os alunos que por aqui passaram deixaram essa marca e, vão ficar lembrados. (PG6, 9º)*

E os professores também nos revelam que esta é uma certa inovação que está, cada vez mais presente nas recentes preocupações em promover novas práticas e atitudes mais concordantes com as dinâmicas escolares que implementam uma maior centralidade aos alunos (Klem & Connel, 2004; Osler, 2010).

> *É importante sentirem que têm qualquer coisa para dar, há muitos miúdos que têm um sentido de responsabilidade muito grande já, neste momento, e … lá está, a escola tem de desenvolver esse sentido de responsabilidade. (Prof. 7)*

O que passa pela própria alteração das estruturas em vigor que, atualmente ainda não contemplam a possibilidade de tornar estes alunos mais envolvidos e participativos,

inclusivamente, na própria organização da escola uma vez que, e segundo nos diz o professor 7, *"No fundo, eles são também peças da organização da dinâmica da escola"*.

Nesta linha, referimos que quanto maior o sentimento de pertença (de comunidade) na escola, maior a participação nas atividades escolares, melhor o desempenho académico e menor a vontade de abandono escolar precoce.

E num registo de exaltação de uma certa informalidade verifica-se a necessidade de promover uma atitude mais participativa recorrendo a outro tipo de situações mais informais, tais como a criação de espaços, locais, atividades e órgãos intermédios que permitam um maior envolvimento dos jovens na tomada de decisões da vida da escola, apelando à criatividade de cada escola na lógica da autonomia definida no seu regulamento interno (segundo Decreto Lei 115-A/98, art.º41, nº2).

> *Quando são solicitados eles vão participando, integram-se e vão participando nos vários projetos, e nas atividades que vão havendo na escola, e temos algumas que têm sido feitas ao longo dos anos, já são tradicionais, como o cortejo de carnaval, e eles empenham-se, a festa de final de ano, a de Natal, os jogos interescolas, … (Prof. 11)*

No entanto, pelo que nos foi possível aferir, tal participação resume-se a situações pontuais relacionadas com os conteúdos programáticos de algumas disciplinas que, na maior parte das vezes, não têm o impacto na comunidade educativa, que seria de esperar. Na verdade a efetiva participação dos alunos, conferindo-lhes inclusivamente algum poder, continua a não se verificar (Rudduck & Field, 2006; Teixeira, 2010), permanecendo na retórica dos normativos legais que são impostos aos docentes (Rudduck & Flutter, 2007).

> *… penso que a participação nas decisões, dava aos alunos mais consciência, de que eles também estão a construir o ambiente onde estão a trabalhar, que fazem parte dessa construção e, portanto, eu penso que sim, penso que seria importante para eles se houvesse mais participação. (Prof. 11)*

Contudo, não se trata aqui de promover a defesa dos direitos de participação que os alunos virão a adquirir futuramente enquanto adultos, mas sim e antes de mais, defesa dos direitos deles ainda enquanto crianças e adolescentes (Cowell, Howe & Polegato, 2011), incutindo neles, desde logo e cada vez mais cedo, a disposição para uma maior prática participativa, também para o futuro.

Vivências democráticas para todos os alunos

Para que as crianças desenvolvam a capacidade de tomar decisões por si mesmas, devem ser incentivadas a isso, colocando-se em posição de o fazer, e para desenvolver esse processo, nada melhor que o espaço onde passam mais tempo: a escola.

Este apelo à aprendizagem da democracia pela prática da democracia na escola, de que nos falam autores como Guerra, 2002, Osler (2010), entre outros, está presente nos discursos de alguns professores que nos relatam a relevância de se promoverem tempos e espaços escolares para que os alunos experienciem, desde logo, o que é a vida em sociedade.

> *Em situação, … eles precisam de entrar e … de estar para também fazerem uma aprendizagem nesse sentido, não é? Uma aprendizagem responsável, uma aprendizagem de dizer educadamente o que se quer, de não estar sempre contra de não reclamar só, isso é uma aprendizagem... (Prof. 9)*

Nesta linha, Canário (2008) problematizando o futuro da escola refere que esta terá de desenvolver e aprofundar o gosto pelo saber como forma de intervenção na sociedade, devendo constituir-se como um espaço onde a política e a democracia sejam vivenciadas de forma a criar uma espécie de cidadania plena. O mesmo autor refere ainda que, sendo a realidade escolar de difícil transformação e, uma vez que, muitas aprendizagens significativas são hoje feitas fora desse contexto, importa que a escola chame a si novas práticas conducentes à criação de espaços que fomentem o prazer da aprendizagem e que se coadune com um projeto de sociedade verdadeiramente democrática onde professores, alunos e todos os outros intervenientes concorram para esse projeto que se quer comum.

Neste contexto, salienta-se o fundamental papel que cabe (e caberá cada vez mais) aos professores, no sentido de que a ação dos alunos não seja meramente passiva e de sujeição a tudo o que lhes é permitido pela escola, mas que se torne cada vez mais ativa e de maior *ensujeitamento*, promovendo a sua própria condição de sujeitos (Parreiral, 2009). Os alunos, tendo opinião e perspetiva crítica relativamente às suas próprias experiências escolares democráticas tornam-se, também eles, e cada vez mais, propulsores de uma cultura de cidadania querendo e valorizando a sua presença em espaços e contextos onde tal lhes seja possível (permitido), passando a zelar pelos seus direitos e não sendo tolerantes com injustiças, exercendo e usufruindo o direito à palavra e refletindo cada vez mais sobre o mundo diário em que vivem e intervêm (Guerra, 2002).

Embora seja uma realidade, os planos curriculares e os projetos educativos de escola contemplarem cada vez mais áreas de formação cívica e de cidadania, no entanto, e volvido mais de um quarto de século após a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, continua a verificar-se uma certa descoincidência entre o designado novo modelo formativo de alunos, e de docentes, e a prática do quotidiano escolar caracterizada por uma quase total ausência dos alunos nos órgãos de administração, planificação, orientação e funcionamento, dificultando-lhes o ato de se fazerem ouvir relativamente ao seu potencial contributo para a implementação de mudanças positivas.

Na verdade, e segundo referem Tomás e Gama (2011), as escolas são ainda caracterizadas pela dominante conceção de criança (jovem) recetora passiva de conhecimento e de experiências dos adultos. Pelo que, dada a sua condição de aluno, encontrando-se num processo de transição, não lhe é dado, ainda, o voto de confiança na resolução de seus próprios problemas, nem a oportunidade de desenvolverem competências de liderança. Além disso, segundo aquelas autoras, a instituição escolar continua a ser pensada como um espaço de transmissão de cultura, de forma linear e vertical, num processo de centralização de poder dos adultos sobre as crianças. O que alguns nos fazem constatar.

> *Se dizemos alguma coisa, se dizemos que não concordamos a professora ainda começa é a ralhar connosco e depois diz que nós só estamos na escola que é para a brincadeira, que não queremos saber das aulas para nada. (PG1, 7º)*
>
> *– … acaba por ser a gente a expressar-se e eles a mandar-nos para a rua, mais nada. Para mim é assim, ou não gostam de ouvir verdades ou não aceitam outras opiniões. Qualquer*

coisa que digamos ou façamos ou dizem 'está calado que eu não te perguntei a ti' ou dizem ... bom, sei lá … (PG3, 8º)

Relativamente às capacidades dos alunos para o exercício da cidadania, especificamente no que respeita à sua participação ativa e empenhada nos momentos e espaços que lhes são reservados para tal, de modo geral, reconhece-se que essa é uma necessidade e uma boa medida, aliás formalmente consagrada[1] nos Conselhos de Turma, pela figura do Delegado e Sub-delegado de turma, na Assembleia de Delegados de Turma e Assembleia de Alunos, em termos definidos no regulamento interno da escola (segundo o Decreto Lei 115-A/97, artº41, nº2). No entanto, essa é uma questão que tem ainda de ser trabalhada e incentivada paulatinamente nas escolas uma vez que, e na senda de Fletcher (2005: 5), "não há fórmulas mágicas (…) seguindo o ciclo de envolvimento significativo dos alunos, a participação dos estudantes é transformada de passiva em ativa e de atividades desconectadas para um processo que promove o sucesso do aluno e a melhoria da escola".

E, pelas palavras dos alunos percebe-se o longo caminho que há ainda a percorrer.

– … na turma, a diretora de turma até diz vamos fazer isto ou vamos fazer aquilo…aí ela até nos pede a nossa opinião.

– Pois, porque, normalmente os trabalhos que têm a ver com a turma, os professores pedem a nossa opinião… e dizem o que temos de fazer.

– É, pois … mas … há uma stora que … nem vale a pena dizer nada porque não adianta … ela está sempre contra nós, não aceita nada do que a gente diz e mesmo quando ela diz … é tudo no geral, não explica como deve ser, ficamos a perceber o mesmo … e nem adianta perguntar porque não diz mais nada. (PG1, 7º)

Os professores, por sua vez, também referem que, para se passar a atender o aluno segundo a prática da sua maior participação e presença, as escolas terão de se reestruturar a fim de permitirem aos alunos uma abertura à sua presença e participação em espaços e momentos que lhes têm sido vedados.

Talvez …, agora isso leva a uma organização diferente da escola e talvez para conseguir essa participação deles, esse empenhamento, também tinha que haver uma autonomia diferente. Eu noto que os alunos vêm cada vez menos autónomos, autónomos neste sentido de que precisam de ser orientados para tudo, ou vêm habituados a serem orientados para tudo, agora é fazer isto, depois é fazer aquilo… e quando têm ali algum espaço em branco aquilo é logo aproveitado para uma certa confusão. (Prof. 13)

O que, aliás, se traduz numa grande debilidade e falta de consistência com que se reveste a participação dos alunos em alguns órgãos e cargos de mera formalidade, como por exemplo o caso do Delegado de Turma e da própria Associação de Estudantes. E que nos confirma a ideia prévia de que os alunos não têm, em si mesmos, desenvolvida uma tradição de participação democrática, mesmo quando a lei lhes permite (cf. Art.º 14º da Lei nº 39/ 2010 de 2 de Setembro).

– É o Delegado de Turma … ele é que vai … representa a turma. É o porta voz … Mais nada.

– Sim, mas é só para transportar o livro de ponto, mais nada, … (PG5, 9º)

---

[1] A participação das crianças e jovens é regulamentada pelo Estatuto do Aluno do Ensino Não Superior aprovado pela Lei nº 30/ 2002, de 20 de Dezembro. A qual foi posteriormente alterada pela Lei nº 3/ 2008, de 18 de Janeiro e pela Lei nº 39/ 2010, de 2 de Setembro.

Por sua vez, os professores – não se sentindo capazes, nem preparados para corresponder efetiva e eficazmente a tais solicitações – confirmam que, dada a imaturidade característica destas idades e a ausência deste tipo de práticas nestes níveis de escolaridade (2º e 3º ciclos), alimentam algum descrédito quanto à capacidade dos alunos para um real envolvimento e participação nos diversos momentos de tomada de decisões.

> *Sim, … Bem o único ano em que a gente consegue pô-los a discutir uma questão específica que são as atividades, é o nono ano. Portanto não há nenhuma estrutura a nível da escola onde os alunos se possam envolver na vida da escola, de forma mais ativa…. (Prof. 4)*

E apesar de reconhecerem a forte presença que os alunos têm no contexto escolar, na prática estão pouco ou nada representados nos locais decisórios, não tendo a visibilidade necessária para fazerem ouvir as suas perspetivas, enquanto atores escolares que nem sempre "representam" o seu papel com vista ao seu desenvolvimento enquanto cidadãos responsáveis e comprometidos.

> *Eles são muitos e não podemos esquecê-los, eles coabitam este espaço connosco e eles também devem ser chamados a avaliar e a dar as sugestões. … (Prof. 7)*

Na verdade, a participação não é um direito mas um dever e, nesse sentido, importa mais aprender "na cidadania" do que "para a cidadania".

> *Mas isso é tudo um caminho a percorrer, e se o aluno não sabe estar … dificilmente depois sabe ter uma postura noutras situações …*
> *É preciso prepararmos os alunos para isso …(Prof. 9)*

Ainda assim, segundo os professores que entrevistámos, a maioria dos alunos não se mostra com disposição para participar.

> *Eles só por si dizem logo que não estão interessados, eles próprios não gostam de participar. (…) E quando são solicitados para desempenharem alguma atividade, para participarem a maior parte recusa-se. (…). (Prof. 5)*

Por outro lado, tal situação também se deve ao facto de a escola não reconhecer, ainda, a relevância de uma maior participação ativa e efetiva destes alunos, nos vários contextos onde são, de facto, vistos como peças fundamentais na engrenagem do sistema escolar.

> *E aí, a escola falha muito porque também não está preparada para corresponder às necessidades dos alunos. Daí eles também se desmotivarem um pouco. (Prof. 5)*
> *Mas a escola tem uma forma de estar em que nunca criou … nunca lhes deu essa … digamos oportunidade (…) não há nenhuma estrutura a nível da escola onde os alunos se possam envolver na vida da escola, de forma mais ativa …(Prof. 4)*

E, por outro lado ainda, os professores também se manifestam conscientes de que podiam fazer mais e melhor no que respeita a uma ação educativa de maior participação e de democracia cívica, tanto nas aulas como em contextos informais de formação em geral, no entanto reconhecem-se institucionalmente limitados.

> *A pessoa até sente que podia fazer melhor, mas não tem como. Não tem condições. Por exemplo, uma pessoa quer criar um clube, mas não tem salas, não tem espaço físico … e criar um clube, sei lá, a nível da história que se propõe trazer vídeos, trazer coisas de casa, … mas não tem como, inclusivamente os horários dos alunos não lhes permitem participar. Então, o que se pretende com este ensino? (Prof. 9)*

Nesta linha, sendo a participação o princípio básico da democracia, nas palavras de Guerra (2002: 67) não é

> um direito mas um dever para todos os protagonistas das deliberações, revestindo a participação não apenas uma função organizativa ou funcional mas, também educativa, o que pressupõe a assunção do aluno-cidadão, comprometido com as decisões e responsabilidades em matéria de vida escolar.

Por isso, propor que as escolas fomentem sempre uma atitude mais participativa recorrendo a outro tipo de situações mais informais, nomeadamente, a criação de espaços, de locais, de atividades e órgãos intermédios que promovam um maior envolvimento dos jovens na tomada de decisões de vida da escola, está em sintonia com Canário (2008: 80) quando refere que "a escola poderá assumir-se, para todos, como um lugar de hospitalidade", dando lugar a que o processo de alunização das crianças e jovens seja um processo de transformação dos alunos em cidadãos.

Por sua vez, Rudduck e Flutter (2007: 25) advogam que

> dedicar mais atenção à participação dos alunos pode promover o processo da aprendizagem. Portanto, uma maior participação dos alunos não tem de estar em oposição com os planos do governo relativos aos níveis e fomenta explicitamente novos planos relacionados com a cidadania.

Tais planos, sendo já uma realidade em prática, permitirão trilhar um caminho que se pretende que não seja demasiado acidentado, e que permita o enraizamento naturalizante de certos princípios fundamentais ao desenvolvimento dos saberes ser, estar e fazer em comunidade. E, a esse nível, a escola tem um papel preponderante, em todas as parcerias possíveis de estabelecer nesse processo.

Conclusões

Os resultados alcançados indicam que alunos e professores mostram-se pouco convictos quanto ao sentimento de pertença dos alunos à escola, revelando tratar-se de uma temática por eles ainda pouco refletida. A generalidade dos alunos mostrou-se insatisfeita por ser a quem nada se pergunta e por quem se decide, contudo resigna-se à ideia de que se tomam as decisões acertadas. O que se revela consonante com os professores, para quem a baixa idade e a imaturidade destes alunos os leva a que sejam pouco ouvidos.

Além disso, alunos e professores reconhecem valor a uma maior participação nos espaços e momentos da escola, mesmo na tomada de decisões, enquanto prática ainda demasiado adultocentrada, que mantém ausentes os alunos, vistos sem capacidades para as vivências democráticas nos contextos escolares, onde se discute e decide muito do que a eles diz respeito, sem que tenham a oportunidade de se pronunciar. Aliado à crítica apontada pelos alunos de que não têm tempo nem oportunidade para participarem em atividades para além das aulas, o que os leva a verem a escola como uma "seca", que lhes rouba a liberdade e os mantém fechados em salas de aula, tempo demais.

Concluímos, salientando a relevância em suscitar o interesse e a necessidade de intervir de modo a que todas as experiências escolares sejam sempre significativas e promotoras de maior bem-estar para todos os envolvidos.

E, contrariando uma conceção meramente adultrocentrada, alertamos para a relevância em tornar mais visíveis aquelas que são verdadeiramente as perspetivas dos alunos sobre o que sentem e experienciam da escola e da sua escolarização, uma vez que, e segundo constatámos, são muitas vezes dissonantes daquilo que os professores (e adultos em geral) perspetivam. Só considerando devidamente as perspetivas dos alunos estes podem sentirem-se mais implicados, reforçando a ideia de que à escola cabe a preparação para a sua inserção na sociedade enquanto bons cidadãos, envolvidos e participativos.

Referências

Abrantes, P. (2003). *Os Sentidos da Escola: Identidades Juvenis e Dinâmicas de Escolaridade*. Oeiras: Celta Editora.

Apple, M. & Bean, J. (Orgs.). (2000). *Escolas democráticas*. Porto: Porto Editora.

Canário, R. (2008). A escola: das "promessas" às "incertezas", *Educação Unisinos*, 12(2), 73-81. Disponível em http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/pdfs_educacao/vol12n2/01.pdf

Covell, K. (2010). School engagement and rights-respecting schools. *Cambridge Journal of Education*. 40(1), 39-51. DOI: 10.1080/03057640903567021.

Covell, K.; Howe, R. & Polegato, J. (2011). Children's human rights education as a counter to social disadvantage: a case study from England. *Educational Research*, 53(2), 193-206. DOI: 10.1080/00131881.2011.572367.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. In *Diário da República*, I Série – A, nº102, 1988.

Dubet, F. & Martuccelli, D. (1996). *A l'école. Sociologie de l'expérience scolaire*. Paris: Seuil.

Fletcher, A. (2005). *Meaningful Student Involvement Guide to Students as Partners on School Change.* Seattle, WA: HumanLinks Foundation. Disponível em http://www.humanlinksfoundation.org/PDFs/MSI_IncluGuideOnline.pdf.

Flutter, J. (2007). Pupil Voice and Teacher Development, *The Curriculum Journal,* 18(3), 343-354. DOI: 10.1080/09585170701589983.

Guerra, M. (2002). *Os desafios da participação – desenvolver a democracia na escola*. Porto: Porto Editora.

Klem, A. & Connell, J. (2004). Relationships matter: Linking teacher support to student engagement and achievement. *Journal of School Health*, 74(7), 262-273. DOI:10.1111/j.1746-1561.2004.tb08283.x.

Lei nº 46/86 de 14 de outubro, In *Diário da República*, I Série, nº 237, 3068-3081

Lei nº 30/2002 de 20 de dezembro, In *Diário da República*, I Série-A, nº 294, 7942-7951

Lei nº 3/2008 de 18 de janeiro, In *Diário da República*, I Série, nº13, 578-594

Lei nº 39/2010 de 2 de setembro. In *Diário da República*, I Série, nº 171, 3860-3879

Osler, A. (2010). *Students' Perspectives os Schooling,* London : McGraw-Hill, Open University Press.

Parreiral, S. (2009). Perspectivas de formação e acção dos profissionais da educação para a promoção do bem-estar nos contextos escolares. *Exedra*, 2, 105-128.

Parreiral, S. (2015). *Relação dos alunos com a escola, com o saber e com os outros atores escolares. Encontros, desencontros e pontes por construir*. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra.

Patrão, M. Silva, C. & Sousa, L. (2014). Is it possible to love school?: Collaborative pathways towards the promotion of students' engagement with school. In Veiga, F., et al. (Orgs.), *Atas do I Congresso Internacional Envolvimento dos Alunos na Escola: Perspetivas da Psicologia e Educação*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

Quaresma, M.L. (2011). *Entre o herdado, o vivido e o projetado. Estudo de caso sobre o sucesso educativo em dois colégios privados frequentados pelas classes dominantes*. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Disponível em http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/63231/2/TESEDOUTLUISAQUARESMA213553000162344.pdf

Rodrigues, A. (2009). *A* Quimera *dos Quotidianos Escolares: Entre a* Experiência *Individual e o Desejo Colectivo – Estudo Etnográfico das* Performances *dos Alunos de uma Escola Secundária*. Tese de doutoramento apresentada à Universidade Técnica de Lisboa, Portugal.

Rudduck, J. & Fielding, M. (2006). Student voice and the perfils of popularity. *Educational Review,* 58(2), pp. 219-231. DOI: 10.1080/00131910600584207.

Rudduck, J. & Flutter, J. (2007). *Cómo mejorar tu centro escolar dando la voz al alumnado.* Madrid: Ediciones Morata.

Swaminathan, R. (2004). ''It's My Place'' : Student Perspectives on Urban School Effectiveness, *School Effectiveness and School Improvement*, 15(1), 33-63, DOI: 10.1076/sesi.15.1.33.27493.

Teixeira, C. (2010). *Percepções e Experiências da Escola, Trajectórias Escolares e Expectativas Futuras. Um estudo com alunos do Ensino Secundário*. Tese de doutoramento apresentado à Universidade do Minho. Braga: UM/IEP.

Tomás, C. & Gama, A. (2011). Cultura de (não)participação das crianças em contexto escolar. In Moreira, A., et al. (Orgs.), *Actas do II Encontro de Sociologia da Educação – "Educação, Território e (Des)igualdades"* (pp. 566-576). Porto: Secção de Sociologia da Educação da Associação Portuguesa de Sociologia.

O Papel dos Conselhos Gerais: do enquadramento legal às práticas em contextos escolares distintos

Susana Batista
CICS.NOVA / FCSH-UNL
susanabatista@fcsh.unl.pt

Resumo: A reformulação de órgãos da escola pública através de novos modelos de administração e gestão, no contexto de processos de (re) distribuição de responsabilidades entre atores educativos, surge associada às questões da participação das famílias e comunidades locais e a mecanismos de prestação de contas e responsabilização. Enquadramos estas alterações nas políticas educativas em modos de regulação da ação pública, de maneira a considerar o caráter complexo e multidimensional da decisão política, bem como a importância de vários atores, incluindo os atores locais, na sua construção.

Neste texto, procuramos explorar como são entendidas e praticadas as novas responsabilidades na tomada de decisão na escola. Tomando as políticas nacionais como quadros de constrangimentos e oportunidades que condicionam os contextos de atuação, consideram-se então formas de apropriação social das normas em função de lógicas, contextos organizacionais e relacionamentos específicos. Analisa-se, mais especificamente, que tipo de atuação exerce o órgão de direção estratégica da escola, o Conselho Geral, e como é entendido o seu papel segundo os atores escolares.

Com esse intuito, recorremos a dados empíricos recolhidos no âmbito de uma investigação mais vasta, em particular notas de observação das reuniões do órgão em análise e entrevistas a representantes da Câmara, diretores e professores de diferentes escolas situadas num mesmo contexto local. A análise permite-nos caracterizar as diferentes formas de atuação dos Conselhos Gerais, bem como identificar limites comuns aos vários contextos observados.

Palavras-chave: Ação pública; Modos de regulação; Participação; Conselho Geral.

A reformulação dos órgãos de gestão da escola num contexto de (re) distribuição de responsabilidades entre atores educativos

Esta análise sobre o papel dos Conselhos Gerais na escola pública foi efetuada no âmbito de uma investigação mais ampla onde se estudaram as políticas de descentralização educativa e autonomia das escolas, em Portugal, tendo em conta a sua natureza e extensão no quadro dos desenvolvimentos operados a nível da União Europeia (UE), bem como as possíveis articulações entre as orientações e tendências globais, documentos legais e apropriações locais (Batista, 2014)[1].

Recorrendo ao conceito de ação pública, que atribui um caráter complexo e multidimensional à decisão política, as políticas em apreço foram enquadradas em processos de (re) distribuição de responsabilidades entre atores educativos. Dessa forma, considerou-se não apenas a

[1] Este trabalho foi financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia, no âmbito da bolsa de doutoramento SFRH/BD/72736/2010.

transferência formal de competências por via legal, mas também as reconfigurações dos papéis de múltiplos atores educativos e várias fontes e mecanismos de regulação, situados em escalas distintas.

A investigação desenvolveu-se em três planos de análise, de maneira a ter em conta, por um lado, o percurso histórico e a comparação europeia das políticas educativas e, por outro, as múltiplas escalas em que esses processos se desenrolam. Assim, os três planos consistiram: i) na análise das tendências gerais na evolução dos modos de regulação institucionais dos sistemas educativos da UE; ii) na análise dos processos de (re) distribuição de responsabilidades dos sistemas português, da Comunidade Francesa da Bélgica e inglês e iii) nas formas de apropriação e recontextualização das orientações globais e medidas políticas nacionais num contexto local português.

Neste texto, procuramos explorar como são entendidas e praticadas as novas responsabilidades na tomada de decisão na escola pública, em particular aquelas associadas ao órgão do Conselho Geral, situando-nos no terceiro plano de análise. Importa porém começar por enquadrar a reformulação dos órgãos da escola no âmbito das transformações em curso na (re) distribuição de responsabilidades entre atores educativos.

A nível legal e seguindo a tendência de outros países (Eurydice, 2007), esta reformulação surgiu a par, em primeiro lugar, de novos modelos de administração e gestão da escola pública, em particular aqueles associados a uma maior autonomia das escolas. Em vários países, foram criados novos órgãos na escola, cujo caráter (de tomada de decisão ou consultivos) e composição foram geralmente determinados por via legislativa, ao mesmo tempo que se transferiam responsabilidades para as escolas.

Em segundo lugar, os novos órgãos de gestão das escolas aparecem de maneira a possibilitar e incentivar a participação da comunidade local (famílias, autarquia, representantes de outras instituições locais) na tomada de decisão nas escolas, através da sua representação. Na maioria dos países da UE, estes órgãos incluem não só membros internos da escola (professores e não docentes), os seus usuários imediatos (famílias e alunos), como também membros da autoridade local responsável pela escola e, menos frequentemente, representantes da comunidade exterior mais alargada (idem).

Finalmente, a reformulação dos órgãos da escola pública surge também associada à implementação de mecanismos relativos à avaliação, prestação de contas e responsabilização em educação.

Apesar destas tendências comuns, o quadro institucional de cada sistema encerra certas especificidades, decorrentes da evolução histórica de cada um e da função conferida aos novos órgãos. Observemos as características dos órgãos da escola equiparáveis aos Conselhos Gerais em três sistemas que diferem quanto ao tipo de configuração na (re) distribuição de responsabilidades entre atores educativos (Batista, 2014): o português, um sistema centralizado com autonomia limitada das escolas, o sistema da Comunidade Francesa da Bélgica, sistema federal com importância a nível regional e o inglês, sistema descentralizado com muita autonomia das escolas (Tabela 1).

O principal ponto comum entre os órgãos nos três sistemas educativos é a sua composição alargada, prevendo a representação de todos os grupos de interesse da escola, desde os seus profissionais (pessoal docente e não docente), os seus utentes imediatos (Encarregados de Educação e alunos) à comunidade local (autoridade local ou representantes de associações, empresas e outros parceiros das escolas). Porém, os órgãos diferem principalmente no que diz respeito à sua composição, à sua presidência e nas suas principais funções, para além da altura em que foram criados por via legislativa e da sua designação.

Tabela 1. Órgãos da escola equiparáveis aos Conselhos Gerais em Portugal, Bélgica e Inglaterra

	Portugal	Bélgica (fr.)	Inglaterra
Designação	Conselho Geral	Conseil de Participation	School Governing Boards
Número	Ímpar até 21	Mínimo de membros eleitos: 6	9-20
Composição	PD, PND, C, EE, AL (+ D)	D; PD, PND; EE; C; AL	PD; PND; EE; AL, C (+ D)
Escolha presidência	Membro eleito (≠ D)	Designado pela Autoridade Local/ D	Membro eleito (≠ PD)
Função	Direção estratégica; Monitorização e avaliação	Debate e acompanhamento do PE	Direção estratégica; Monitorização e avaliação
Legislação de referência	Decreto-Lei nº 115-A/98 Decreto-Lei nº 75/2008, nº 37/2012	Décret Missions 1997	Education Act 1980

Legenda: PD – Pessoal docente; PND – Pessoal não docente; C – Comunidade; EE – Encarregados de Educação; AL – Alunos; D – Diretor.

Em Portugal e em Inglaterra, o órgão assume as funções de direção estratégica da escola e de monitorização e avaliação dos projetos aí desenvolvidos, enquanto na Comunidade Francesa da Bélgica o órgão detém sobretudo um poder consultivo, tendo como principal missão debater e acompanhar o desenvolvimento do Projeto Educativo. As designações apontam para algumas dessas diferenças, nomeadamente o termo “School Governing Boards”, que parece confirmar os poderes formais de governação das escolas ou o “Conseil de Participation”, que remete mais para um local de concertação e diálogo entre vários grupos de interesse.

Em termos de composição, note-se que se procura refletir um equilíbrio de interesses entre os vários grupos, não devendo por exemplo no caso português os representantes do pessoal docente ultrapassar 50% dos membros; no caso da Comunidade Francesa da Bélgica, os representantes do Pessoal docente e não docente, encarregados de educação e alunos deve ser idêntico. Neste

último sistema a presidência é assegurada por alguém designado pela autoridade local no caso das escolas públicas ou pelo próprio diretor da escola, no caso das escolas subvencionadas. Tal não é possível nos restantes sistemas: em Portugal, o diretor assiste às reuniões mas sem direito a voto e o presidente pode ser qualquer membro menos o diretor, por eleição; em Inglaterra, o presidente também é eleito, mas não pode pertencer ao pessoal docente, enquanto o diretor pode ser membro ou retirar-se.

As diferenças nos poderes exercidos por esses órgãos em questões relativas à gestão de recursos humanos e à organização do processo ensino-aprendizagem tornam-se claras na Tabela 2. Em Inglaterra, os "School Governing Boards" estabelecem linhas orientadoras para todos os itens previstos, enquanto em Portugal o mesmo é verdade no que respeita à seleção do diretor, determinação de conteúdos das disciplinas opcionais e critérios de agrupamento de alunos ou avaliação interna, deixando os métodos de ensino e escolha de manuais para os professores. Na Comunidade Francesa da Bélgica, nenhum dos itens considerados é da responsabilidade do órgão, ficando antes preferencialmente a cargo do diretor ou dos professores da escola.

Tabela 2. Tomada de decisão nas escolas nos domínios de recursos humanos e organização do ensino-aprendizagem (ISCED 1-3), 2010/11

	Portugal	Bélgica (fr.)	Inglaterra
Selecionar pessoal docente	(sem autonomia)	Sem autonomia/ Diretor	OE
Selecionar diretor	OE*	Sem autonomia/Autoridade local *	OE*
Determinar conteúdo disciplinas opcionais	OE	Professores	OE
Escolher métodos de ensino	Professores	Professores	OE
Escolher manuais	Professores	Professores	OE
Critérios de agrupamento de alunos	OE	Diretor	OE
Critérios de avaliação interna de alunos	OE	Professores	OE

Legenda: OE – Órgão da escola equiparável ao Conselho Geral.
Fonte: Eurydice, 2012; *Eurydice, 2013 (dados relativos a 2011/12)

Do enquadramento legal às práticas em contextos escolares distintos

Em termos formais, em Portugal o Conselho Geral está assim no topo dos órgãos da escola, sendo responsável pela sua direção estratégica e com competências importantes, nomeadamente a nível da definição das linhas orientadoras, aprovação de documentos estruturantes e eleição do diretor. Ao contrário de outros sistemas onde este tipo de órgão vem conferir poder a determinado

grupo de interesse, em Portugal a questão é mais complexa, pois há uma multiplicidade de órgãos com poderes complementares e que por vezes resultaram em conflitos (Barzano, 2009), em particular o Diretor, responsável por gerir as atividades pedagógicas, culturais, administrativas e financeiras da escola e o Conselho Pedagógico, órgão de coordenação da ação pedagógica, presidido pelo diretor e composto pelas lideranças intermédias da escola.

Importa realçar que a criação dos Conselhos Gerais surgiu no seguimento de um conjunto de documentos legais que, a partir de final dos anos oitenta, introduziu mudanças no modelo de administração e gestão das escolas públicas portuguesas. Essas mudanças vieram contrariar os princípios de colegialidade vividos no período pós-revolucionário, conhecido como "gestão democrática das escolas", quando professores se apropriaram de poderes de decisão e ensaiaram práticas autogestionárias (Lima, 2011). Por esse motivo, este tipo de legislação foi sempre acompanhado por uma carga simbólica para professores e sindicatos (Barroso & Menitra, 2009), gerando algumas contestações.

Embora de forma experimental, é desde 1991 que se prevê, a nível legal, a existência de um órgão de direção estratégica com representantes exteriores à escola em Portugal. Porém, os Conselhos Gerais com esta designação e natureza apenas surgiram em 2008, cumprindo os desígnios de uma "gestão das escolas mais democrática e eficiente" (Rodrigues, 2010: 235). O órgão tem assim competências alargadas e permite a participação efetiva de famílias e comunidades, ao mesmo tempo que se configura como um mecanismo de responsabilização dos diretores perante a comunidade educativa. Como se pode ler no Decreto-lei nº 75/2008:

> Uma tal intervenção [de todos os que têm interesse legítimo na atividade e vida da escola] constitui também um primeiro nível, mais directo e imediato, de prestação de contas da escola relativamente àqueles que serve (Preâmbulo)

Note-se que este normativo procurou também reforçar a liderança dos diretores, enquanto órgão unipessoal. Para Afonso (2010), embora o Conselho Geral se constitua enquanto local propício à prestação de contas e em particular na argumentação e justificação perante a comunidade escolar e local, o órgão de diretor acabará por ocupar uma grande centralidade na vida da escola, comprometendo a concretização destes princípios.

Coloca-se então a questão de saber que tipo de atuação exerce este órgão na escola e como é entendido o seu papel segundo os atores escolares, para além do enquadramento legal. Mais concretamente, interessa-nos saber qual o papel do Conselho Geral (CG) na tomada de decisão e na vida da escola e qual a perceção dos atores educativos sobre este órgão, as suas potencialidades e limitações. Tomamos assim as políticas nacionais como quadros de constrangimentos e oportunidades que condicionam os contextos de atuação da escola, considerando diferentes formas de apropriação social das normas em função de lógicas, contextos organizacionais e relacionamentos específicos.

Esta análise baseou-se em parte dos dados empíricos recolhidos no ano letivo 2012/2013 no terceiro plano de análise da investigação já referida (Batista, 2014), em quatro escolas públicas de um mesmo concelho, mas com características diferentes ao nível organizacional e do público discente. Os elementos que sustentam a análise consistem na informação recolhida por via de entrevistas semi-diretivas realizadas aos diretores (D), representantes da Câmara e professores

(Prof.), bem como de observações de reuniões do CG.

Tipos de atuação dos Conselhos Gerais

Identificámos diferentes formas de o CG exercer as suas funções e de se relacionar com o diretor da escola, categorias inspiradas num trabalho de Quintas e Gonçalves (2010) e cujos principais traços se encontram resumidos na Tabela 3.

Tabela 3. Características dos tipos de Conselhos Gerais

	Interventivo		**Ausente/ Formal**
	Ativo	**Regulador**	
Agenda / Programação	Planeamento pormenorizado; envio atempado da ordem de trabalhos; atenção às competências legais		Convocação determinada pela necessidade de aprovar documentos; Ordem de trabalhos não é clara
Participação na reunião	Opiniões; Sugestões Pedidos de esclarecimento Discussões sobre missão da escola	Questionamento resultados/ situações; Verificação do cumprimento;	Algum desconhecimento das competências; pouca preparação para a reunião
Relação com Diretor	Partilha orientação estratégica Facilitação dos processos	Partilha orientação estratégica	Depende das necessidades da direção
Papel segundo o Diretor	*"muito **dinâmico** e muito **atuante** relativamente a todas as situações"* *"órgão **colaborativo, facilitador** dos processos e das tomadas de decisão"* *"sempre disponíveis para **ajudar** em qualquer tomada de decisão, para **resolver** algum problema"*	*"o CG acaba por **avaliar** e **monitorizar** tudo o que se está a passar na escola […] no fundo é um órgão que vai **regulando**"* *"um órgão em que a direção tem que **prestar contas**"*	[cumpre competências legais] *"não é um órgão com um peso que terá o CP"*

Os CG interventivos tendem a desenvolver um planeamento pormenorizado das suas atividades, estar atentos às competências definidas pela legislação e distribuir atempadamente os documentos a discutir nas reuniões, que são bastante participadas. Observam-se intervenções que demonstram uma leitura cuidada dos documentos, opiniões e sugestões para ultrapassar problemas ou introduzir novos projetos (desde fóruns para o sucesso escolar, concursos de educação cívica e ambiental ou a utilização de espaços das instituições locais para promover a imagem da escola), e ainda no sentido de procurar uma maior clarificação para as questões levantadas. Em alguns casos, são o local de desempate de assuntos que ficaram pendentes ou

sem consonância no órgão de coordenação pedagógica, em torno dos quais se desenvolvem verdadeiras discussões sobre a missão da escola:

> [Numa discussão sobre se as faltas de atraso devem contar como faltas injustificadas e ter peso na avaliação a definir em Regulamento Interno (RI)] Presidente do CG: «Estamos a educar para quê? Pontualidade, cumprimento, responsabilização? Diga lá qual é a sua filosofia, diretor». Diretor responde que efetivamente por trás de todo o RI está uma filosofia, que para alguns é excessivamente democrático […]. É uma forma menos punitiva e mais educativa de educar – e exemplifica: quando chegam atrasados os alunos têm que passar por x pessoas, ir ao gabinete, preencher papéis, etc […]. Refere que este RI faz apelo à democracia, responsabilidade individual e autonomia e que as pessoas podem definir de maneira diferente dentro da mesma escola [fala dos vários grupos disciplinares e das diferenças nos critérios de avaliação] (CG Vermelha, 29/01/13).
>
> [A propósito de uma alteração do valor de referência para considerar alunos para o Quadro de Valor e Excelência] Representante dos Encarregados de Educação [REE] diz que realmente depende se querem abranger muita gente ou fechar, que têm que pensar para que é que foi criado o Quadro de Valor e Excelência, quais são os objetivos – se é para englobar só um excelente ou para motivar alunos. (CG Roxa, 6/11/12).

A relação estabelecida com o diretor baseia-se numa partilha das orientações estratégicas da escola, colaboração na resolução de problemas e facilitação dos processos. Os diretores tendem neste caso a valorizar os membros do CG, em particular porque são especialmente empenhados ou possuem profissões que se revelam uma mais-valia para as atividades a desenvolver: "são pessoas que conhecem bem o que é trabalhar nas escolas, por isso favorecem o seu funcionamento […]. Têm muita experiência de gestão" (D Vermelha).

Em determinadas situações e sobretudo pela participação de certos elementos, os CG induzem também a prestação de contas. Apenas um diretor mencionou esse aspeto – "é um órgão não só de aprovação de documentos estratégicos mas um órgão em que a direção tem que prestar contas" –, reforçado também pelo Relatório de Avaliação Externa da Escola: "o CG […] induz a prestação de contas" (Roxa). Essa dimensão, articulada com a de regulação, verifica-se também em outros contextos, em particular pelas questões colocadas durante as reuniões, pela verificação do cumprimento das linhas orientadoras propostas para a elaboração de documentos ou questionamento de determinados resultados e situações, como se poderá constatar nas seguintes notas:

> [A propósito da discussão sobre o Plano Anual de Atividades] Presidente CG diz que o documento segue as indicações do ano passado, mas ainda falta o plano orçamental de cada atividade […]. Afirma que cada vez mais a escola terá que ser rigorosa nestas coisas; apesar de ser difícil, têm que tentar. Aproveita também para perguntar como estão em relação à lei de compromissos (CG Vermelha, 12/12/12).
>
> [Sobre o Relatório do Plano Anual de Atividades] REE afirma que o que preocupa a Associação de Pais são os resultados, visto que há taxas de retenção muito maiores que previstas (CG Roxa, 6/11/12).
>
> Um dos representantes da comunidade local afirma que com a quebra de natalidade as escolas vão ter que apostar no *marketing*, e que pelo menos os membros do CG deveriam ser informados do que se passa na escola (CG Azul, 4/4/12).

É nesse sentido que a relação que o CG entretém com o diretor é também percecionada, por

alguns, como uma estrutura de monitorização, avaliação e regulação das atividades da escola.
Num outro extremo, o CG tem uma capacidade de atuação limitada, desempenhando um papel quase ausente ou meramente formal. Esta situação caracteriza-se pelo facto de a sua convocação ser de certa forma determinada pela necessidade de resolver problemas burocráticos, não estar suficientemente clara a ordem de trabalhos, e de a reunião se basear mais no cumprimento das obrigações legais, como a aprovação de documentos. Pode existir algum desconhecimento das competências do órgão, e a sua ação depende das urgências da equipa diretiva.
Esta situação verificou-se sobretudo no caso da Escola Verde, cujo CG se reuniu pela primeira vez em Janeiro no ano letivo 2012/13 para definir uma nova composição. Durante a reunião, foi visível o desconhecimento por parte de alguns elementos sobre a razão pela qual tinham sido convocados, a necessidade de apressar os procedimentos porque era preciso aprovar documentos da escola e o surgimento de dúvidas quanto às competências do órgão. Tal explica-se pelo facto de se tratar dos inícios de constituição de uma nova equipa, mas também pela desmotivação dos elementos que integraram o CG anterior: em conversa informal após a reunião, o presidente confidenciou que no início do desempenho das funções tinha muitas expectativas, mas que chegou à conclusão que o que se faz no órgão não tem muita importância na vida da escola. A perceção generalizada da importância do órgão condiciona assim a sua forma de atuação, na medida em que influencia a atitude dos seus membros.

Dos limites dos Conselhos Gerais

Algumas limitações na atuação e funcionamento de todos os CG foram observadas, outras assinaladas nas entrevistas. Sendo possível tipificar formas de atuação dos CG, há dinâmicas que se estabelecem no seu interior que revelam recursos, capacidades e (in) dependência entre tipos de atores diferenciados segundo os grupos representados. Em três das escolas públicas analisadas, o presidente do CG era um professor da escola. Tal situação não pareceu impedir um planeamento próprio das atividades do órgão e agendamento das sessões na maioria dos casos, mas a própria reunião foi de facto liderada pelo diretor e não pelo presidente do CG, visto que era quase sempre o primeiro a intervir ou mesmo a incentivar para se passar à votação ou a outros pontos da ordem de trabalhos. Numa situação, o presidente do CG confessou antes de o diretor chegar que geralmente “é muito despachado, mas aqui não veem o verdadeiro eu porque [o diretor] ocupa muito espaço” (CG Azul, 4/4/13). Isso não se verificou no caso em que o presidente do CG era representante da autarquia.
Para alguns entrevistados, a inibição face à presença do diretor faz com que dificilmente os membros internos à escola, professores e funcionários, expressem posições contrárias, tornando o CG “uma espécie de correio condutor das decisões ou de quem chancela as decisões da direção” (Prof.). São estes membros que na realidade possuem uma menor autonomia das suas posições, aspeto em que diferem dos representantes das famílias e comunidade local. Questões de outra natureza limitam ou constrangem a participação destes últimos, em particular o desconhecimento do funcionamento da escola, a linguagem mais técnica ou a incapacidade de fornecer contributos válidos sobre questões que não dominam e competências que desconhecem

que possuem (ver Gonçalves e Batista, 2014 para uma análise aos tipos de participação parental nas escolas, em particular nos CG, trabalho que se apoia em parte no mesmo material empírico aqui explorado).

Apesar de o ambiente ser de forma geral de muita familiaridade entre os elementos do CG, certas afirmações durante as reuniões revelam, da parte da comunidade escolar, resistência em abordar certos assuntos em presença de elementos exteriores; e, da parte dos membros da comunidade local, a vontade de não interferir nem comentar os assuntos considerados do domínio dos professores, o que poderá também ser motivado pelo sentimento que não possuem determinados conhecimentos ou pelo facto de os documentos a comentar serem demasiado extensos:

> Diretor pergunta se não tiveram dúvidas sobre o relatório de contas de gerência. Representante da comunidade local diz que "até parece mal" estar a fazer certas observações (CG Azul, 4/4/13).
>
> Como tem que se ausentar, representante da Junta diz que leu o Plano Anual de Atividades na diagonal, mas de qualquer das maneiras nunca põe em causa a capacidade de a escola gerar o documento em condições por isso mesmo que não esteja presente o seu sentido de voto é positivo (CG Roxa, 6/11/12).

Todas as decisões por nós assistidas foram votadas por unanimidade, mesmo se precedidas por alguma discussão. A perceção geral dos professores e representantes da Câmara entrevistados é que, mesmo tendo competências importantes a nível legal, o CG acaba por ter um peso reduzido na tomada de decisão nas escolas, embora seja importante, segundo aqueles que nele participaram, para compreender o seu funcionamento. Existe a sensação de que a maioria das negociações são feitas antes de chegar a CG, remetendo o seu papel para aquele de um órgão que "aprova ou dá o aval" (Prof.) ou "que faz a bênção" (Representante Técnico da Câmara [RTC]) àquilo que já foi decidido antes em Conselho Pedagógico. Segundo alguns entrevistados, por vezes os membros professores fazem alguma pressão para não alterar consensos já atingidos: "a capacidade teórica de alterar um documento é total e é reduzidíssima na prática […]. O «já foi visto em CP» diz assim, «pois, isso já foi discutido, vocês agora não podem alterar porque isto é uma chatice»" (RTC).

Existem também constrangimentos associados à sua composição alargada, em particular a dificuldade em reunir de forma expedita, o que "acaba por emperrar determinados procedimentos" (Prof.).

Reflexões finais

Da análise efetuada, foi possível identificar diferenças entre o enquadramento legal e a forma como são exercidas as responsabilidades nas escolas, nomeadamente no que diz respeito ao papel que assume o CG. Essas diferenças devem-se, em parte, a contextos organizacionais e sociais diferenciados, cujas características e necessidades, orientações ou formas de relacionamento inscritas no tempo se traduzem em lógicas de ação distintas. Em particular, a forma de atuação do CG parece depender das relações entre Diretor e restantes professores da escola e das práticas institucionalizadas de tomada de decisão: na escola Verde, aquela com um CG tipificado como ausente/ formal, uma professora da Escola Verde referiu claramente que os anos de grande participação dos professores na gestão da escola não se alterariam rapidamente,

enquanto na Escola Roxa, com um CG que tende para o interventivo / regulador, o estilo de liderança mais assertivo do diretor já vigora, segundo o próprio, há vários anos.

Importa realçar que os resultados aqui reportados dizem respeito apenas à informação recolhida em quatro escolas públicas. Porém, a sua apresentação em forma de tipologia e dimensões de análise no caso dos limites observados permite que se estabeleçam pontos de partida para investigações futuras, que explorem estas discrepâncias entre enquadramento legal e práticas locais e sobretudo que questionem a sua ligação com a principal missão da escola, tal como construída pelos seus intervenientes (Torres, 2011).

Referências

Afonso, A. (2010). Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração de Educação*, Porto Alegre, 26(1), 13-30.

Barroso, J. & Menitra, C. (2009) Knowledge and public action. School autonomy and management (1986-2009), Relatório Projecto Knowandpol. Disponível em: http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o2.pa1.portugal_education.fv.english_version.pdf

Barzano, G. (2009). *Culturas de liderança e lógicas de responsabilidade. As experiências de Inglaterra, Itália e Portugal*. Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.

Batista, S. (2014). *Descentralização educativa e autonomia das escolas: para uma análise da situação de Portugal numa perspetiva comparada*. Tese de doutoramento em Sociologia. Lisboa, ISCTE-IUL. Disponível em: http://hdl.handle.net/10071/9492

EURYDICE (2007), *School Autonomy in Europe. Policies and Measures*, European Commission, Eurydice.

EURYDICE (2012), *Key Data on Education in Europe 2012*, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

European Commission / EACEA/ Eurydice (2013), *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, *2013 Edition. Eurydice Report.* Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Gonçalves, E.& Batista, S. (2014). Tipos de participação parental nas escolas. Um olhar sobre as Associações e Representantes de Pais. *Anais do IV Colóquio Luso-Brasileiro de Sociologia da Educação* (pp.362-377). Porto, UP: GPS-USP.

Lima, L. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

Quintas, H. & Gonçalves, J. (2010), Práticas e Estilos de liderança. In Luísa Veloso (Coord.), *Escolas. Um olhar a partir dos relatórios de avaliação externa*, Relatório de investigação, Lisboa, CIES-IUL.

Rodrigues, M. (2010). *A Escola Pública pode fazer a diferença*. Coimbra, Almedina.

Torres, L. (2011). A construção da autonomia num contexto de dependências. Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública. *Educação, Sociedade e Culturas*, 32, 91-109.

A comunicação como elemento estruturante da mudança nas organizações escolares na nova gestão pública

Susana Faria

Escola Superior de Educação e Ciências Sociais – Instituto Politécnico de Leiria (ESECS-IPL)
Centro de Investigação Identidades e Diversidades- CesNova (CIID-CesNova)
susana.sousa@ipleiria.pt

Resumo: Propomo-nos aqui refletir sobre a forma como os processos comunicacionais parecem constituir a face mais visível das transformações ocorridas nas organizações escolares nos últimos anos. O ponto de partida é o de que a comunicação se assume, simultaneamente, como ponto de convergência entre diferentes ideologias educativas e entre estas e a sua implementação no terreno. Partindo da constatação da centralidade que o conceito de comunicação tem vindo a assumir no discurso político e organizacional, ainda que com sentidos relativamente ambíguos e nem sempre convergentes, sustentamos que ela se constitui como uma 'meta-ideia' tão poderosa quanto o é a 'qualidade', como sugere Stensaker (2004).

A discussão parece tanto mais relevante quanto, invocados a propósito de diferentes ideais organizacionais (Reed, 2002) e dando sentido a práticas diferenciadas (Santiago, 1996), os processos comunicacionais se configuram como elementos estruturantes da identidade coletiva. Dada a importância que o ideal empreendedor da organização confere à comunicação e à articulação inter e intra-organizacional, o modo de comunicar tende a estar na génese dos rótulos identitários que a instituição atribui a si própria e com os quais procura legitimar-se.

Os dados empíricos que nos propomos discutir foram produzidos no âmbito de um Doutoramento em ciências sociais que teve como objeto de estudo os processos de comunicação e a sua influência na redefinição da identidade de um agrupamento de escolas em contexto de mudança. Refletem a observação do quotidiano de uma comunidade educativa e os testemunhos nela recolhidos ao longo de 3 anos. Apontam para a centralidade dos processos de comunicação na transformação induzida pela nova gestão pública, mas indiciam também o desenvolvimento de uma matriz discursiva bilinguista (Clarke & Newman, 1997), que procura harmonizar os imperativos de 'mercado' com o discurso pedagógico e com modelos burocrático-profissionais de organização.

Palavras-chave: Comunicação organizacional, identidade coletiva, nova gestão pública e ensino básico.

Introdução

Por força da nova gestão pública e em nome da autonomia das escolas, a retórica e as práticas managerialistas (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996; Reed, 2002; Fulton, 2003; Pollit, 2003) têm vindo a impor nas últimas décadas uma visão homogénea das organizações escolares e da forma de as gerir, que encontra legitimação nas noções hegemónicas de 'qualidade', de 'excelência' e de 'responsabilização' face a resultados (Santiago, Sarrico, Leite, Polidori & Leite, 2003). Têm sido estes ideais, de inspiração neo-liberal, que têm servido de base à modernização

e reestruturação destas instituições educativas, pressionando-as no sentido da assunção do ideal empreendedor de organização. Porém, tais noções, e em especial a orientação para a 'qualidade' (Stensanker, 2004), tem sido integrada no discurso político e nas práticas educativas a partir de outros ideais organizacionais que refletem modos de regulação que vão além do mercado, nomeadamente a norma burocrática e a estrutura profissional (Reed, 2002), que estão na origem do ideal burocrático e do ideal profissional de organização.

Quer isto dizer que, embora a missão da escola e da educação escolar sejam centralmente definidas a partir de políticas educativas que dão corpo a uma ideia de escola, e que, em determinado momento, configuram um contexto de mudança, não podemos ignorar que persiste uma margem de autonomia para as interpretar localmente, de forma criativa (Lima, 1992). Esta margem é tanto maior quanto, como vimos, as diretivas centrais tendem a revelar influências híbridas, que refletem a contradição entre a autonomização das organizações escolares (descentralização) e a centralização do poder político e estratégico (Reed, 2002). Dado que toma por referência a identidade coletiva, este processo interpretativo tende a comprometer, num projeto próprio e partilhado, os atores que interagem em cada escola, ou em cada agrupamento de escolas, o que pode constituir, por sua vez, o ponto de partida para a redefinição da sua própria identidade.

Quando afirmamos que, mais do que expressão da mudança, os processos comunicacionais constituem um elemento constitutivo dessa mudança, queremos sublinhar que é por via da comunicação que se estimula e promove a interação entre os diferentes atores e que se produz e reproduz a própria realidade social. A teoria da estruturação demonstra, a este respeito, que é pela comunicação que se realizam as ações individuais, com base nas quais se criam e se recriam as estruturas e os sistemas (Giddens, 2000). Aqui, o papel da comunicação não se limita apenas aos padrões sistémicos de produção de sentido, é ela que viabiliza a partilha de significados nas sucessivas interações que compõem as práticas quotidianas. Nesse sentido, a comunicação tece o contexto da mudança, influenciando o seu ritmo, recetividade e legitimidade, razão pela qual sustentamos que os processos comunicacionais estabelecem a mediação entre a visão de futuro prometida pela mudança e a realidade presente.

Ora, perspetivar a comunicação e a mudança como processos mutuamente constitutivos, implica reconhecer que as organizações escolares são hoje obrigadas a estar atentas aos meios, aos conteúdos, ao estilo e à natureza da comunicação formal e informal que estabelecem. Contudo, tal não acontece, necessariamente, segundo um plano coerente e integrado, como defendem algumas teorias organizacionais. Assim como a modernização e reestruturação das organizações escolares está longe de ser unívoca, também a comunicação tende a assumir contornos híbridos em cada escola, revelando a influência de múltiplas forças, internas e externas. Da mesma forma, há que reconhecer que a comunicação não favorece, necessariamente, a mudança, e que uma comunicação participada e corporativa pode até constituir-se como um obstáculo a essa mudança. O que a comunicação favorece, enquanto elemento estruturante da mudança nas organizações escolares, é o que Scott e Meyer (1994) designam como processo de institucionalização, desinstitucionalização e reinstitucionalização. Os processos comunicacionais são essenciais na

dinâmica de transformação identitária mas podem, no entanto, emergir num registo conservador.

A comunicação na construção de uma identidade coletiva unificada

O conceito de identidade coletiva, perspetivada enquanto um dos artefactos de uma instituição, remete-nos para o significado que ela atribui aos seus traços distintivos (e não tanto para a forma como atua), concebendo-a como produtora de significados. É por isso que, como Stensaker (2004), afirmamos que uma instituição é o que atores acreditam e querem que ela seja.

Dado que a ênfase concedida pela nova gestão pública à 'qualidade' dos sistemas educativos tem vindo a ser interpretada como sinónimo do envolvimento da comunidade educativa na vida de uma escola, parece-nos pertinente perspetivar a identidade coletiva à luz do conceito de clima de escola. Trata-se de analisar a perceção que os atores manifestam da forma como se relacionam entre si, dos seus traços distintivos e o sentido que lhes atribuem, como catalisadora de comportamentos, isto é, como sendo capaz de potenciar o sucesso dos alunos e a eficácia dos professores (Brunet, 1995). Neste sentido, a identidade coletiva, unificada em torno de valores como o 'espírito de missão' ou o 'sentimento de pertença', revela-se uma construção que visa promover um clima de 'abertura', isto é, um ambiente favorável ao reconhecimento do ator individual, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento do seu potencial e, portanto, capaz de o mobilizar em torno de um projeto partilhado.

Enquanto elementos essenciais da interação social, preponderantes na estruturação da identidade coletiva de uma instituição, os processos comunicacionais revelam-se tão marcantes quanto a estrutura do poder de uma organização. Daí que o investimento na comunicação, por parte de uma escola que se assume como 'empreendedora', seja tido como indispensável, sobretudo, em momentos de mudança. É pela promoção de um sistema de comunicação participado, assente na consulta e no envolvimento dos diferentes atores na produção de consensos, que uma instituição afirma a sua 'abertura'.

Parece-nos um bom exemplo, o processo de elaboração de um projeto educativo que traduz, nada mais do que a produção de consensos, mesmo assumindo que estes são dinâmicos e se desenvolvam em torno de objetivos que, num dado momento, se querem partilhados. Quanto mais a comunidade educativa for envolvida neste processo, mediante processos de reflexão e de discussão coletiva, mais mobilizada vai estar em torno de uma visão de futuro e da missão que o projeto educativo procura antecipar.

A comunicação na afirmação de uma imagem distintiva – um estudo de caso

No caso concreto do agrupamento por nós analisado, podemos sustentar, com alguma segurança que o clima do Agrupamento Campos do Liz é estruturado por um ambiente aberto e dinâmico, que proporciona uma elevada familiaridade ente a comunidade educativa. É este o 'cartão de visita' do Agrupamento e o 'espírito' que a presidente do órgão de gestão, assessorada por um 'núcleo duro' de docentes e de funcionários, procura preservar, em estreita aliança com a Associação de Pais e com os autarcas. E é em torno deste discurso que se constrói a identidade coletiva (não una, mas unificada) e, como veremos adiante, a própria imagem social do Agrupamento, ainda que subsistam diferentes identidades, diferentes formas de ver, de estar e de

sentir o Agrupamento Campos do Liz, que se prendem com a sua própria história e morfologia e com diferentes níveis de envolvimento no seu quotidiano.

Enquadramento metodológico

Os dados empíricos que nos propomos discutir foram obtidos mediante um estudo de caso centrado num agrupamento de escolas particularmente heterogéneo. Com sede numa aldeia que dista cerca de 20 Km da cidade mais próxima, o Agrupamento Campos do Liz serve um vasto e disperso conjunto de freguesias semirrurais. Em números, o Agrupamento cobria em 2006/07 oito freguesias relativamente dispersas, integrando 13 escolas do pré-escolar, 21 escolas do 1.º CEB e a Escola-Sede onde funcionavam 19 turmas do 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico (CEB). Tudo isto se traduzia em 145 professores, 74 trabalhadores não docentes e 1677 alunos. Tal universo assegurou o acesso a uma grande diversidade de experiências individuais e coletivas e permitiu um conjunto de inferências e conceptualizações obtidas pelo contraste entre as regularidades e as especificidades observadas nas situações e nos discursos dos atores.

Mais do que descrever ou prescrever processos e circuitos de informação, interessou-nos neste estudo uma abordagem predominantemente fenomenológica, procurando compreender o sentido que os atores atribuíam à comunicação organizacional, o valor que lhe conferiam, a forma como foram apropriadas as mensagens e as representações que a partir dela foram construídas.

Procurámos, então, reunir informações tão numerosas e pormenorizadas quanto possível sobre o desenvolvimento dos processos e dos conteúdos da comunicação no Agrupamento. Guiados por uma lógica de descoberta, recorremos a técnicas de recolha de informação diversificadas e à sua triangulação constante, tentando tirar o máximo partido do cruzamento entre os elementos obtidos por observação indireta (entrevistas, questionários e análise documental) e os que resultaram da observação direta dos fenómenos. Entre Setembro de 2006 e Março de 2009 recorremos, nessa recolha, à observação direta (desarmada e 'natural'), procedemos à realização de 32 entrevistas a alunos, docentes, representantes dos pais e da autarquia e à administração de 258 questionários a pais, trabalhadores docentes e não docentes. Ao longo destes três anos letivos, recolhemos, também, um conjunto de documentos institucionais de carácter público, nomeadamente aqueles que foram disponibilizados on-line. Dada a natureza da informação recolhida, o tratamento dos dados envolveu, simultaneamente, processos de estatística descritiva, típicos da análise quantitativa, e processos indutivos e interpretativos, adaptados à análise de conteúdo.

Análise e discussão de resultados

O conceito de identidade coletiva, ao realçar a importância da produção simbólica sobre o imaginário coletivo (Pais, 1999; Peralta & Anico, 2006), sublinha que a identidade de uma organização, mais do que real, surge como um instrumento de legitimação externa, conforme argumenta o novo institucionalismo (DiMaggio & Powell, 1983; Zucker, 1983). É esta a perspetiva que nos conduz à reflexão sobre os processos de comunicação como portadores de uma imagem que se quer transmitir externamente.

Queremos com isto demonstrar que, se há uma série de fatores que influenciam o recrutamento de alunos e a afetação de recursos a um agrupamento de escolas, que escapam ao seu controlo, a imagem é algo que, até certo ponto, pode ser internamente gerida. É esta a tese defendida por Gewirtz, Ball e Bowe (1995), quando, salvaguardando o facto de a produção de uma imagem não poder ser dissociada das práticas substantivas de uma escola, nem poder ser confundida com a mera atividade promocional, demonstram que as instituições educativas sempre produziram imagens sobre si. Estas imagens assumem diferentes graus de intencionalidade e expressam a existência de determinadas práticas e políticas de escola, de uma determinada vivência da arquitetura dos espaços escolares, dum estilo de gestão e de liderança e, acrescentamos nós, de um determinado sistema de comunicação. É neste quadro que entendemos que a atual autonomia institucional das escolas se traduz num reforço do investimento em comunicação que, numa lógica 'empreendedora', visa o controlo do processo de produção simbólica. Ao sentirem a necessidade de se tornarem mais atrativas, as organizações escolares tornam-se mais reflexivas no processo de construção das mensagens que projetam para o exterior, desencadeando mudanças profundas no próprio estilo de gestão, que tende a aproximar-se do que Fullan (1992) define como o líder transformacional.

No Agrupamento Campos do Liz a promoção do prestígio social do Agrupamento surge, efetivamente, como um objetivo institucional realizado, embora entendamos que este objetivo não é diretamente procurado pelo órgão de gestão

Representações sobre o Agrupamento

Com objetivo de analisar o clima do Agrupamento Campos do Liz, começámos por procurar a opinião dos diferentes grupos de inquiridos sobre o Agrupamento. Ainda que a dispersão e a elevada taxa de não respostas possam questionar a significância estatística de alguns dos dados obtidos, pensamos ser possível concluir que a atitude é globalmente positiva, quer quando se analisa o ambiente, o relacionamento interpessoal e interinstitucional, ou o nível de envolvimento e o sentimento de pertença das diferentes atores (Sousa, 2010). Os adjetivos livremente escolhidos para caracterizar o Agrupamento e registados na tabela 1, parecem-nos ilustrativos desta realidade.

Tabela 1
Descrição do Agrupamento pelos atores

Encarregados de educação	Pessoal não docente	Docentes
Bem organizado (30%)	Harmonioso (44%)	Dinâmico (60%)
Dinâmico (6%)	Bem organizado (17%)	Eficiente (30%)
Atento (9%)		Solidário (30%)
Não atender a todos (6%)		Acolhedor (30%)
Disperso e heterogéneo (5%		Cooperante (22%)
Pouco dialogante (3%)		

Fonte: Sousa, 2010

Representações sobre a liderança

De acordo com a teoria institucional as lideranças, formais e informais, assumem especial relevância na condução do processo de (re)construção identitária enquanto produtoras de significados, já que que asseguram a negociação se significados e procedem à mediação entre a instituição e o meio envolvente (Selznick, 1957; Morgan, 1996; Stensaker, 2004;).

No Agrupamento em análise há que destacar que a presidente do órgão de gestão ocupa o cargo há mais de 20 anos, recolhendo o apoio e a legitimidade de toda a comunidade educativa (Sousa, 2010). Por outro lado, há que destacar que esta liderança é perspetivada pelos diferentes atores como estando muito além da gestão corrente, estendendo-se à atribuição de sentido ao próprio Agrupamento, ao estabelecimento de uma política global de escola, à afirmação de valores e, portanto, ao processo de construção de uma dada identidade coletiva. Para tal contribuem, em grande medida, os seus traços carismáticos, mas também a sua capacidade para estabelecer alianças que geram forte cumplicidade entre o executivo e os representantes da comunidade educativa com assento nós órgãos de gestão.

Tal configura um núcleo duro de professores, funcionários, pais e autarcas, particularmente envolvidos na vida da escola, que definem os objetivos e estratégias globais do Agrupamento, numa lógica que sendo, muitas vezes, passiva, poderá transformar as estruturas de gestão intermédia em estruturas de apoio e de legitimação de determinadas posições, que adquirem assim o estatuto de decisões participadas (Costa, 1997).

O poder interpessoal que a presidente do órgão de gestão exerce nesta comunidade educativa assume-se, assim, como estruturante para a identidade coletiva do Agrupamento, sem que seja sentido como um ataque à democraticidade dos processos, mas antes como um elemento de coesão e de mobilização. Uma grande experiência ao nível da gestão organizacional faz com que todas as decisões tomadas sejam partilhadas, através de processos de comunicação que envolvem o maior número possível de atores, tornando-se dispositivos cruciais de legitimação das decisões (Sousa, 2010). Tal atuação vai ao encontro da noção de líder transformacional (Fullan, 1992) - um 'criador de energia' que combinando competências de gestão com valores éticos, procura responder aos desafios da mudança, definindo um projeto que acaba por ser personificado numa pessoa ou num grupo restrito, que se tornam lugares de identificação para os restantes atores.

Os traços distintivos

Se a identidade coletiva pode ser pensada a partir do significado que os acores conferem aos seus traços distintivos é porque estes parecem constituir-se como uma plataforma de entendimento a partir da qual se desencadeiam mudanças reais.

Naturalmente, a consistência do processo de atribuição de sentido, da qual resulta uma visão unificada da instituição, tem vindo a ser favorecida por processos de comunicação que procuram gerir subjetividades, orientando-as para a identificação com um coletivo, estruturado em torno de um conjunto de ideias, nas quais, supostamente, todos os atores são forçados a reconhecer-se e a projetar-se.

Acontece que, refletindo sobre as características que, direta ou indiretamente, se destacam no discurso dos atores como atributos do Agrupamento Campos do Liz, tornou-se evidente que o modo de comunicar tende a constituir-se, ele próprio, como fator de diferenciação e a estar na génese dos rótulos identitários que atribui a si mesmo - flexível, democrático, humano e tecnológico.

Tabela 2
Principais atributos do Agrupamento

	N.º de referências	
	Fontes	Excertos
Humanista	8	18
Tecnológico	6	12
Dinâmico/inovador	2	12
Disperso	4	7
Eficiente	0	0
Corpus	**36**	**1115**

Fonte: Sousa, 2010

A comunicação na gestão da mudança

Segundo a abordagem neo-institucional da mudança (Selznick, 1996; Scott, 2001; Powell & DiMaggio, 1991), o que confere dinamismo e capacidade de adaptação a uma organização é o constante processo de interpretação e de atribuição de sentido às pressões externas e às práticas quotidianas.

Vimos como neste processo de atribuição de sentido, os líderes organizacionais desempenham um papel fundamental, desencadeando, conduzindo e acompanhando o processo de interpretação e conferindo-lhe a legitimidade necessária à construção de uma identidade coletiva que se quer unificada.

Vimos também que a identidade coletiva que daqui resulta não é una, mas é unificada em torno de determinados ideais, tendo em vista o reconhecimento e a legitimidade institucional. Trata-se, por isso, de uma reconstrução concertada (Santiago, 1996), que esconde a negociação de diferentes significados, decorrentes do desempenho de diferentes papéis, e a desigual capacidade de apropriação, rejeição ou transformação das categorias identitárias.

Resta dizer que quando se assume que o comportamento organizacional dos atores é condicionado pela perceção que estes têm da instituição, a visão unificada da organização surge como tendo impacto não só ao nível da motivação para o desenvolvimento pessoal e para a aprendizagem, ou da satisfação e do rendimento, mas, sobretudo, ao nível da recetividade e da capacidade de implementar a mudança. Será esta uma das razões pela qual os 'novos gestores escolares', empossados pelo 'espírito de inovação' preconizado pela ideologia 'empreendedora', tanto se esforçam para que o clima das instituições educativas se paute pela 'abertura' e pela 'confiança mútua'. Tal pressupõe um forte investimento num sistema de comunicação diversificado em função de vários objetivos e fundado na heterogeneidade dos atores.

Voltando ao Campos do Liz, importa sublinhar que, para além da forte concorrência de três estabelecimentos privados vizinhos, o Agrupameto teve de lidar, há alguns anos atrás, com outro

tipo de ameaças, relacionadas com problemas comportamentais de alunos e com níveis de insucesso escolar particularmente elevados, o que acabou por criar uma imagem negativa. O que agora podemos observar, é que este não só parece ter conseguido controlar os problemas de droga, indisciplina e insegurança que ali se faziam sentir, como conseguiu melhorar os resultados académicos dos alunos e afirmar um conjunto de traços distintivos, que funcionam, hoje, como atrativo para os alunos e para as suas famílias: propostas formativas diferenciadas, boas instalações e equipamento informático avançado (Sousa, 2010). Mas, no nosso entender, nada disto teria dado resultados se, através de um forte investimento na comunicação, o órgão de gestão não tivesse insistido na necessidade de construir uma imagem social distintiva, alicerçada sobre uma identidade coletiva unificada, veiculando para o exterior a 'gestalt' de um agrupamento aberto, dinâmico e empreendedor.

Os eixos da mudança

Foi a partir da conjugação entre a perspetiva neo-institucional e a teoria da estruturação que procurámos analisar a mudança no Agrupamento Campos do Lis. Neste sentido, não nos preocupámos em estudar nenhum processo de mudança em particular. Preocupámo-nos, antes, em compreender a forma como a mudança é sentida no Agrupamento – a perceção que os atores têm do sentido dessa mudança, dos seus motores e, sobretudo, a forma como esta se traduz em eventuais processos de reconstrução identitária.

Em todo o caso, procurámos identificar aqueles que nos pareceram ser os principais eixos da mudança, os quais, de uma forma ou de outra, se cruzam com a identidade coletiva do Agrupamento. Compreendendo a mudança como o conjunto de transformações cognitivas, normativas ou simbólicas, que surgem na organização como resposta às pressões sobre ela exercidas, identificámos no Agrupamento Campos do Lis três eixos de mudança (Sousa, 2010).

Uma noção que no discurso dos atores surge muito associada à ideia de mudança é a de abertura da escola à comunidade, em geral, e à comunidade educativa, em particular. Esta abertura, que demonstra a adesão ao ideal de 'escola-comumidade', é invocada a propósito da aproximação entre docentes e encarregados de educação, da participação dos pais nos órgãos de gestão intermédia e das iniciativas levadas a cabo no sentido de os aproximar à escola. Mas, é igualmente enaltecido o espírito de aliança que tem vindo a ser criado entre o executivo e a Associação de Pais, com as juntas de freguesia e com as organizações locais, tanto na perspetiva da criação de alianças que visam o envolvimento destes atores na vida da escola, como no sentido do usufruto das instalações e equipamento da escola para a realização das mais diversas iniciativas, que acabam por trazer a ela a comunidade.

Em segundo lugar, destacamos um conjunto de inovações que decorrem do que a presidente do órgão de gestão reconhece ser um dos ideias que prossegue, desde que assumiu funções há 20 anos, e que faz já parte do imaginário coletivo – a diversificação das propostas formativas e a flexibilização curricular. Esta orientação permite compreender que a escola-sede tenha sido uma das primeiras do distrito a apostar nos Cursos de Educação e Formação, integrando o projecto-piloto do que, na altura, ficou conhecido como o 'programa 9.ºano+1'. Desde então, tem vindo a

diversificar a proposta de cursos profissionais, procurando alinhá-la com o que é representado como sendo os interesses dos alunos e as necessidades do meio. Na mesma linha, o Agrupamento tem vindo a desenvolver vários projetos que visam proporcionar aos alunos o contacto com contextos e aprendizagens diversificadas, o que justifica a aposta, desde cedo, em programas de intercâmbio que se tornaram 'imagem de marca' do Agrupamento. Já ao nível curricular, a 'sala de estudo' surgiu como uma inovação, muito antes de o Estudo Acompanhado vir a ser integrado no elenco das Novas Áreas Curriculares. Igualmente inovador, o 'Projecto 5.ºano', apresentado à DREC como um programa de flexibilização curricular, a partir do trabalho por equipas pedagógicas, ficou por executar por falta de aprovação, em tempo útil, no ano de 2006.

Por fim, sublinhe-se a existência de um conjunto de práticas inovadoras que se inscrevem na tentativa de simplificar e flexibilizar procedimentos, a partir do recurso às modernas tecnologias de informação e comunicação. Como vimos, os diferentes atores manifestam, frequentemente, orgulho na forma como a escola-sede está apetrechada em termos informáticos. Este equipamento tem permitido ao Agrupamento ser pioneiro numa série de ações: o cartão magnético, que hoje é uma prática comum, mas ali foi implementado há já vários anos, na sequência de uma visita à Finlândia; a constituição de dossiers digitais, a que os docentes podem aceder através de uma rede de intranet que, à época, constituía, também, uma novidade; o uso de plataformas de ensino à distância, com as quais alunos e professores se encontravam já bastante familiarizados em 2007. Naturalmente, este tipo de inovações obrigou a um forte investimento financeiro, mas induziu, também, um enorme esforço na sensibilização e formação dos diferentes atores, razão pela qual foi requerido o destacamento de um docente como Coordenador das TIC, um ano antes da criação desta figura pelo Ministério da Educação.

Naturalmente, destacámos aqui as manifestações mais visíveis da mudança, aquelas que os próprios atores conseguem elencar, e que se situam, sobretudo, no plano normativo. Mas, se refletirmos sobre as tendências em que estas inovações se inscrevem, compreendemos o que elas significam em termos cognitivos e simbólicos: uma tentativa de adaptação às exigências institucionais de 'qualidade', eficiência e eficácia, marcadas pela influência da nova gestão pública na condução do sistema educativo pelo Estado.

Por outro lado, há que reconhecer que estes eixos de mudança são assumidos pela presidente do órgão de gestão como metas que se tem proposto alcançar em cada um dos seus mandatos. Neste sentido, não temos dúvidas quanto ao seu papel na definição da agenda da mudança

Os motores da mudança

Embora o Agrupamento esteja constantemente exposto às pressões das novas diretivas governamentais, apenas os docentes reconhecem nas políticas educativas um fator de mudança (Sousa, 2010). O que os restantes atores percecionam parece caracterizar-se como a adaptação das diretivas centrais às características do Agrupamento e às necessidades do meio. Visto que o processo interpretativo é conduzido pela direção do Agrupamento, muitas vezes inspirada em modelos externos no âmbito de projetos de intercâmbio em que a escola está envolvida, os atores

tendem a percecionar as transformações ocorridas como sendo induzidas pela presidente do órgão de gestão.

No entanto, embora algumas das inovações introduzidas no Agrupamento pareçam, por vezes, personificadas nesta liderança, a dinâmica interna gerada em torno das propostas do órgão de gestão parece ser, de acordo com os testemunhos que recolhemos, favorecida por um corpo docente e não docente jovem, que gosta de inovar, que tem vivências de outras escolas e que se sente motivado pela forma como o executivo acolhe as suas sugestões. Isto faz com que as decisões finais sejam encaradas como a expressão da negociação coletiva.

Em todo o caso, não pudemos esquecer a já referida experiência de gestão, o estabelecimento de alianças e a instalação de um sistema de comunicação participado, como ferramentas essenciais na gestão de subjetividades, tendo em visa a legitimação das transformações propostas. Talvez, por isso, os juízos elaborados pelos atores sobre a dinâmica da escola sejam indissociáveis da liderança do Agrupamento.

Para além dos atores responsáveis pela mudança, identificámos um conjunto de processos que funcionam, também eles, como motores da mudança. Um destes processos, que não havia sido ponderado por nós, à partida, foi o processo de formação em que muitos dos docentes se encontram envolvidos e que foi invocado por muitos dos entrevistados como um fator de motivação e inovação. Para além do processo de formação favorecer, por si só, um olhar diferente sobre a escola, que acaba por ser partilhado, de forma mais ou menos formal, com os colegas, percebemos que alguns dos projetos em curso no Agrupamento estavam ligados à investigação que os docentes estavam a desenvolver no âmbito dos seus mestrados e doutoramentos. Por outro lado, o Agrupamento tem proporcionado formação a docentes e não docentes em áreas que considera prioritárias, em função do seu próprio projeto educativo, o que faz com que as horas de formação a que o pessoal docente e não docente se encontra obrigado constituam uma mais-valia direta para a escola.

Outro processo que podemos designar como indutor da mudança é, por definição a autoavaliação. O Agrupamento tem vindo a desenvolver processos de comunicação que visam avaliar as práticas desenvolvidas e conhecer as necessidades dos diferentes atores. Um investimento que só parece fazer sentido se os resultados forem objeto de uma reflexão participada permitindo, por um lado, a reformulação de práticas e, por outro lado, a adequação das respostas às solicitações internas e externas. Ora, daquilo que pudemos observar, as mudanças introduzidas, no início de cada ano letivo, decorrem sempre do processo de consulta e da avaliação das experiências anteriores. Tal prática tem uma tradução visível na revisão anual do projeto educativo, válido por três anos, uma prática sobejamente elogiada pela equipa que procedeu à avaliação do Agrupamento em 2008.

Conclusão

Dada a centralidade que o conceito de identidade ocupa na nossa investigação, procurámos caracterizar a identidade coletiva do Agrupamento Campos do Lis como uma construção que decorre do sentido que os atores atribuem aos seus traços distintivos. Nesta nossa discussão, sublinhámos que a identidade coletiva é tanto instrumental quanto expressiva, podendo constituir-

se como uma plataforma de entendimento a partir da qual se desencadeiam mudanças reais. Nesta perspetiva, a identidade coletiva não nos mostra apenas o que uma organização é e como atua, mostra-nos, sobretudo, a forma como ela se significa e, consequentemente, o caminho para onde quer seguir.

A partir do discurso dos atores descobrimos que o Agrupamento Campos do Lis tende a ser definido, interna e externamente, pelo seu humanismo, pela aposta nas novas tecnologias, pelo dinamismo e pela capacidade de inovação, ainda que esteja condicionado por uma forte dispersão das escolas que o compõem. A quase unanimidade registada em torno destes atributos, bem como o facto de eles irem ao encontro dos adjetivos usados pela presidente do órgão de gestão quando questionada sobre os traços distintivos do Agrupamento, levou-nos a sublinhar a consistência do processo de atribuição de sentido à instituição. Tal consistência permitiu-nos postular a existência de uma identidade coletiva que é unificada em torno de ideais managerialistas, ainda que subsistam diferentes identidades - diferentes formas de ver, de estar e de sentir o Agrupamento, que se prendem com a sua própria história e morfologia.

A tese que sustentamos é a de que, recorrendo às alianças que, ao longo dos anos tem estabelecido com um núcleo duro de docentes, funcionários não docentes, encarregados de educação e autarcas, a liderança formal do Agrupamento procede a uma gestão de subjetividades na qual os processos de comunicação desempenham um papel indispensável. Por esta via, tenta garantir não só uma identidade coletiva unificada, mas o envolvimento coletivo na mudança. A transformação identitária assume-se, então, como uma reconstrução concertada, segundo um processo de negociação de significados, no qual o órgão de gestão assume a liderança.

Neste sentido, podemos dizer que a presidente do órgão de gestão está a cumprir com a sua função de mediadora na relação entre a instituição e o meio envolvente, contribuindo para a redefinição da missão da Campos do Liz e das suas normas, sem deixar que as transformações induzidas pela nova gestão pública ponham em causa a sua integridade enquanto agrupamento. Para isso, tem acrescentado propostas próprias aos objetivos formais externamente definidos, indo ao encontro dos traços distintivos do Agrupamento. Para isso tem explorado a matriz bilinguista presente nas ideologias e práticas educativas, associando as normas e os valores existentes às exigências da procura e às expectativas externas, nomeadamente as que se prendem com a 'qualidade', a eficiência e a eficácia dos 'serviços prestados'.

Bibliografia

Brunet, L. (1995). Clima de trabalho e eficácia da escola. In António Nóvoa (Coord.), *As organizações escolares em análise* (pp. 123-140). Lisboa: Dom Quixote/IED.

Clarke, J. & Newman J. (1997). *The Managerial State*. London: Sage Publications.

Costa, J. A. (1997). *O Projecto Educativo e as políticas educativas locais: Discursos e práticas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.

Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.

Fullan, M. (1992). *The new meaning of educational change*. London: Cassell.

Fulton, O. (2003). Managerialism in UK universities: Unstable hybridity and the complications of implementation. In A. Amaral, L. Meek & I. Larsen (eds), *The higher education managerial Revolution*? (pp. 155-178). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Gewirtz, S.; Ball, S. & Bowe, R. (1995). *Markets, choice and equity in education*. Buckingham: Open University Press.

Giddens, A. (2000). *Dualidade da estrutura: agência e estrutura*. Oeiras: Celta.

Lima, L. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho.

Pais, J. M. (1999). *Consciência Histórica e Identidade: Os Jovens Portugueses num Contexto Europeu*. Oeiras: Celta.

Peralta, E. & Anico, M. (2006). *Património e identidades*. Oeiras: Celta.

Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Maidenhead/Philadelphia: Open University Press.

Powell W. W. and DiMaggio, P. J. - Eds. (1991). The *New institutionalism in organizational analysis. Chicago:* University of Chicago Press.

Reed, M. (2002). New managerialism, professional power and organizational governance in UK universities: A review and assessment. In A. Amaral, G. A. Jones and B. Karseth (eds.), *Governing higher education: national perspectives on institutional Governance* (pp. 163-186). Dordrecht: Kluver Academic Publishers.

Santiago, R.A. (1996). *A escola representada pelos alunos, pais e professores*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Santiago, R.A.; Sarrico, C.; Leite, D.; Polidori, M. & Leite, M.C.L. (2003). Modelos de governo, gerencialismo e avaliação institucional nas universidades. *Revista Portuguesa de Educação.* 16(1), 75-99.

Scott. W. R. & Meyer. J. W. (Eds.) (1994). *Institutional environments and organizations: Structural Complexity and Individualism*. London: Sage.

Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.

Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New York: Harper & Row.

Stensaker. B. (2004). *The transformation of organizational identities: Interpretations of policies concerning the quality of teaching and learning in Norwegian higher education*. Twente: CHEPS/UT.

Zucker, L. G. (1983). Organizations as institutions. In Samuel B. Bacharach, *Research in the Sociology of Organizations* (pp. 1-4). Greenwich: Jai Press.

Tratamentos Semânticos da Noção de Autonomia Escolar e Possibilidades de Contribuição para a Transformação Educacional

Talitha Lessa Orestes

talithalessa@hotmail.com

Resumo - Nesta comunicação, apresento um a breve narrativa do processo e uma pequena indicação dos resultados da pesquisa que concluí em 2011 na Universidade de São Paulo sobre os usos do termo autonomia quando aplicado à situação escolar na produção acadêmica brasileira no período de 1978 a 2002. O texto original da pesquisa, além de conter um capítulo metodológico em que se explicita a estratégia adotada (seleção de textos e análise documental), está estruturado em três partes fundamentais: contextualização da problemática com apresentação dos referenciais teóricos de Barroso e Azanha; exame do corpus documental segmentado por critérios de periodização e eixos temáticos em que a noção é utilizada (com as respectivas contextualizações históricas e conceituais); retomada da problemática, buscando estabelecer bases para algumas conclusões. Aqui, optou-se por uma apresentação do problema de pesquisa, com a subsequente enumeração das significações encontradas para o termo na periodização estabelecida. Este texto privilegiará em as reflexões apresentadas nas conclusões. Uma percepção clara da unicidade das esferas administrativa, política e pedagógica do trabalho educacional desenvolvido nas escolas mostra-se indispensável para que as movimentações por maior autonomia possam repercutir em aumento da qualidade da educação. A hipótese central a orientar a investigação aqui apresentada foi a escassez de textos, no terreno das discussões sobre autonomia escolar no Brasil, que abordem práticas pedagógicas, levando em conta a indissociabilidade daqueles aspectos do trabalho escolar.

Palavras-chave: Noção de autonomia educacional, discurso acadêmico, políticas educacionais, participação, regulação.

1. Introdução

Esta pesquisa foi motivada pela possibilidade de que a autonomia escolar venha a repercutir em transformações significativas para a educação púbica no Brasil. Um dos indícios de que isto não está próxima de ser realizado, no entanto, era a suspeita de que a abordagem da autonomia em situação escolar na produção especializada educacional brasileira não tomou as práticas escolares como objeto de reflexão no período estudado.

Entendo por práticas escolares a forma concreta pela qual as ações cotidianas dos educadores procuram alcançar as finalidades propostas para a escola. As práticas escolares são a forma e o conteúdo das atividades educacionais e podem ser expressas em respostas a perguntas como estas: qual ou quais as finalidades da formação que a escola deve oferecer? Quais conhecimentos podem propiciar tal formação? Quais as formas adequadas de se trabalhar para que os alunos

obtenham tais conhecimentos? Como avaliar se o trabalho efetuado por educadores e educandos está no caminho certo para que os alunos atinjam a formação considerada adequada? Resumindo: o que deve ser feito no cotidiano escolar, e como fazer? O que deve ser mudado na organização do espaço, do tempo e do trabalho, e o que deve permanecer? Por quê?

As problematizações sobre falta de autonomia nas escolas, portanto, deveriam incidir sobre as definições do que nelas é feito e como fazê-lo. Entretanto, a margem real de possibilidade de mudança pedagógica no cotidiano escolar é muito pequena e tanto o ambiente acadêmico como o conjunto dos educadores, muito desesperançosos a este respeito.

Gostaria de iniciar a exposição sobre como a pesquisa acercou-se da hipótese pela dificuldade semântica propriamente dita. A formulação "palavra autonomia aplicada à situação escolar" é de Azanha (1992), um dos principais referenciais teóricos para o tema no Brasil. Azanha foi, além disso, um educador politicamente engajado em discussões públicas sobre o tema, no âmbito da política governamental. Penso que a formulação é bastante feliz e vem ao encontro dos propósitos desta pesquisa, porque reforça a percepção de que as adjetivações usualmente recebidas pela palavra autonomia, tais como: docente, escolar, pedagógica, administrativa, financeira, confundem mais do que esclarecem. Ao adjetivar, aquele que emprega a expressão infere que o leitor, identificando o âmbito ou o assunto, compreenderá o significado atribuído à noção. No entanto, como veremos, construir ou garantir autonomia, do ponto de vista lógico-discursivo pressupõe, no mínimo, um ente que é ou deve ser autônomo e outro ou outros que impedem ou ameaçam sua autonomia. Logo, para que o significado da noção fique explicitado, é necessário que ao menos duas coisas estejam claras: quem é o sujeito da autonomia e quem a ameaça ou inviabiliza. Os adjetivos empregados junto à palavra, entretanto, indicam mudanças quase nunca absolutamente claras nos seguintes aspectos do significado da noção: autonomia docente é autonomia do professor em relação à escola, ao governo, ou ambos? O que exatamente inviabiliza a autonomia escolar e como? Quem é sujeito da autonomia pedagógica, o docente, o conjunto dos trabalhadores da escola, a chamada comunidade escolar? Qual é, precisamente, a diferença entre autonomia administrativa, pedagógica e financeira? Quem é sujeito da autonomia também nestes casos?

Apesar de uma à primeira vista consensual aclamação na produção acadêmica e nos textos legais da necessidade de construção de autonomia no trabalho educacional, pode-se notar que há mais elementos em jogo e diversos posicionamentos possíveis e existentes relativos à autonomia.

Os debates sobre autonomia surgem no contexto das propostas de melhoramento e adequação da qualidade do ensino público regular brasileiro. As discussões acadêmicas em torno da regulação e do gerenciamento da escola e aquelas sobre participação são os dois temas em que mais frequentemente a noção de autonomia se apresenta como uma perspectiva de mudança positiva a ser introduzida na escola pública básica. Entre estes dois temas, o uso da noção forma campos semânticos bastante diferenciados, apesar de alguns pontos de intersecção. Apenas para ilustrar, apresento uma aproximação: no primeiro caso, encontramos associados à palavra autonomia termos como eficiência, padrões de qualidade, desburocratização, avaliação de

resultados, estratégias, flexibilização, desregulamentação. No segundo caso, as palavras construção, processo, comunidade, projeto, transformação. Em ambos, as expressões gestão democrática, descentralização, democratização, democracia. Ou seja, é perceptível que uma disputa política é travada no campo do significado da autonomia em situação escolar[1]. No entanto, a hipótese desta pesquisa partia de uma percepção de que os debates sobre autonomia eram circunscritos aos seus chamados aspectos administrativos e políticos, não tocando os que se costuma chamar de pedagógicos. Ou seja, não havia temas diretamente ligados às práticas pedagógicas nas discussões sobre autonomia (nem tampouco discussões sobre autonomia em temas como formas de avaliação, implementação de currículos, formação de professores, etc.).

Esta hipótese foi investigada através do exame de um conjunto de textos, onde os significados dos usos da palavra autonomia aplicada à situação escolar foram observados e uma periodização foi traçada à luz das possíveis significações históricas que engendraram tais tratamentos dados à noção.

2. Critérios de periodização. Temas. Sentidos atribuídos à noção.

As implicações contidas no significado mais corrente da palavra autonomia incluem um ente que é ou deve ser autônomo (*auto*: si mesmo), um conjunto de regras (*nomos*) próprias que constituem a forma de ser autônomo ou regras externas, quando a autonomia ainda é apenas uma meta e, afinal, algo a ser feito sobre o qual tais regras se apliquem. Ou seja, o exercício de descobrir os sentidos que o termo assume no discurso consistiu em determinar, sempre que possível, todos estes elementos: qual o sujeito da autonomia; quem obstrui a autonomia (quais são as origens da heterorregulação), qual a finalidade da autonomia. Prestando atenção nestes aspectos, foi possível alcançar certa compreensão das posições acadêmicas a respeito dos papéis do Estado e dos diferentes sujeitos envolvidos nos processos decisórios escolares enquanto buscava abordagens que tematizem as práticas escolares.

Recortou-se um período de vinte e cinco anos (1978 a 2002). Através do exame dos textos de apoio (artigos levantados na pesquisa e outros textos pertinentes ao tema), distinguiram-se três momentos das políticas educacionais e de sua relação com a sociedade, que situam a produção acadêmica pertinente ao tema da autonomia.

A primeira fase (1978 – 1984), definida pelo inicio do fim da ditadura civil-militar, é marcada no país como um todo, inclusive no campo educacional, por eventos ligados à transição democrática. Ali, notamos o predomínio de textos enfatizando a importância da participação na definição dos rumos da educação pública e a difusão de pedagogias transformadoras como meta. A terceira (1994 –

---

[1] Os termos mencionados foram levantados em um exame prévio de textos aleatórios, num universo abrangente que incluía artigos de periódicos, dissertações, teses e livros relacionados ao debate sobre autonomia no Brasil, no período estudado. A partir deles, levando em consideração seus respectivos contextos temáticos e históricos, levantou-se sistematicamente um *corpus* textual restrito, composto por artigos de periódicos brasileiros e coletâneas temáticas, que veio a servir como objeto de análise.

2002) refere-se ao período assinalado por transformações profundas no modelo de Estado, de orientação neoliberal. Nos textos educacionais, tal pode ser observado pelo predomínio de temas vinculados às mudanças nos modelos de gestão. Os anos da segunda fase (1985 – 1993) não compõem um contexto histórico homogêneo. Trata-se da finalização do ciclo anterior, inacabado, e do preâmbulo de um próximo, com eventos intercalados relativos a ambos os processos (de consolidação da democracia e das reformas de Estado).

Abaixo, apresento uma explicação esquemática dos contextos em que a palavra ou a noção assumiu importância central.

Participação para a escola transformadora: é tema o mais presente na primeira fase, avançando em contextos semelhantes até a fase intermediária Tratava-se de elaborações que tinham como pano de fundo a ideia de que o envolvimento da sociedade com a gestão da escola faria com que esta assumisse seu papel de transformação social. Para isto, a própria escola deveria ser refundada, abandonando as velhas práticas pedagógicas autoritárias (que se acreditavam expressas na estrutura burocrática). Assim, à dicotomia burocracia *versus* participação acrescentava-se outra, paralela e complementar: escola reprodutora *versus* escola transformadora. As formas de participação, suas motivações, empecilhos, efetividade e finalidades políticas foram muito tematizadas. Neste período, as pedagogias críticas eram debatidas, mas, nos textos examinados, não foi encontrada a discussão sobre práticas escolares a serem modificadas, nem como tal modificação poderia vir a se dar através da participação.

Aqui, a noção de autonomia assume o significado da gestão pelas pessoas envolvidas na escola. Há, entretanto, vertentes diversas: a que prioriza a organização sindical dos trabalhadores da educação, a que prioriza a crítica às formas autoritárias do Estado e a que põe a importância do envolvimento de todos os atores, visando à democratização, em primeiro plano. Além disso, a expressão autonomia relativa refere-se, no contexto da crítica reprodutivista, às possibilidades que restam à escola de escapar à logica da reprodução das relações de dominação. Em outros contextos, a mesma expressão indica o conjunto das decisões que cabe à escola tomar em sua própria instância, não previamente determinadas pela hierarquia burocrática.

Descentralização: este tema diz respeito às modificações da estrutura do Estado e se inicia durante a segunda fase, com discussões sobre municipalização. É aprofundado na terceira fase, tanto nas propostas neoliberais de minimização das responsabilidades e do aparato estatal, quanto nas críticas que estas propostas receberam.

Nos debates sobre municipalização de meados dos anos 80, já se anunciava a principal divergência que atravessaria as polêmicas sobre reforma de Estado: os apoiadores da descentralização apresentavam-na como indutora de autonomia. Os que eram contrários a ela denunciavam que é possível descentralizar recursos e responsabilidades sem desconcentrar poder decisório.

Gestão democrática: Esta expressão surge na primeira fase, em consonância com os ideais predominantes na arena pedagógica naquele período. No entanto, é crescentemente apropriada pelos reformadores neoliberais e passa a constituir um conceito central dentre os situados neste

terreno de disputa ideológica. Na terceira fase, embora a gestão democrática prosseguisse sendo apresentada como possível indutora de melhoras educacionais por críticos do neoliberalismo, a expressão é predominantemente utilizada com sentidos neoliberais, em textos apologéticos ou críticos. Neste contexto, costuma-se diferenciar autonomia financeira, administrativa e pedagógica. Este significado da autonomia é bem semelhante ao da descentralização acima mencionado, bem como as críticas recebidas. A principal diferença está em uma combinação desta descentralização com propostas de participação, que nesta fase já estava garantida por mecanismos institucionais. Textos abertamente neoliberais, vinculados ao mercado e não ao Estado, via de regra não se referem à gestão democrática, mas apenas à descentralização.

Mecanismos institucionais de participação: Tema que atravessa todas as fases com grande importância, sendo tratado de formas distintas em cada momento. Trata-se das possibilidades legais de participação em processos decisórios (eleição para diretores, elaboração coletiva da proposta pedagógica e o funcionamento dos Conselhos Escolares como órgãos deliberativos máximos na instância das escolas). Os contextos variam desde a tematização de sua importância, narrativas sobre sua forma de funcionamento e investigações sobre sua efetividade. O significado assumido pela autonomia é também o da autogestão na instância escolar, como no próprio tema da participação.

Trabalho docente: Também atravessa todas as fases. A questão da formação adequada para este trabalho e de suas respectivas atribuições (técnicas e pedagógicas ou políticas) já aparece na primeira fase, em discussões sobre o caráter transformador da escola. Depois, reaparece na terceira fase com críticas ao neoliberalismo, denunciando a contradição entre as prerrogativas de autonomia proclamadas como necessárias (o modelo de profissional empreendedor, adaptado e flexível) e a sobrecarga e precarização do trabalho, que subtraem a autonomia docente real. Outra contradição denunciada é que as tarefas implicadas nas normas criadas para garantir gestão democrática e nas formações continuadas, que pretendem garantir um perfil de profissional adequado, são precisamente a origem da precarização pela multiplicação de atribuições previamente estabelecidas e mal remuneradas.

3. Considerações

A pesquisa permitiu algumas inferências relativas a seus propósitos iniciais, que estão apresentadas a seguir.

3. 1. Compulsoriedade da participação

Da perspectiva da participação nos processos decisórios escolares, dois problemas fundamentais surgiram. O primeiro diz respeito à incompatibilidade, mencionada por Spósito (1999), entre democracia e burocracia. O segundo, à dicotomia entre competência técnica enquanto saber especializado e participação de não-especialistas enquanto extensão do potencial democrático da atividade educativa, mas também enquanto direito de assumir papel central na educação dos filhos. Ambos os aspectos estão ligados pela afirmação do discurso da competência, uma vez que

a hierarquia burocrática assenta-se na ideia de especialização. Mas diferenciam-se na medida em que o problema da interferência hierarquicamente imposta pela burocracia, seu formalismo, a inversão entre meios e fins característica de tais estruturas implica no esvaziamento de sentido dos processos decisórios, na retirada de poder da esfera da escola e na perda de autonomia profissional. Deste ponto de vista, a autonomia dos trabalhadores da escola, considerados subespecialistas, é retirada em favor dos que são reconhecidos como especialistas: os ocupantes de postos superiores da hierarquia burocrática. Num segundo movimento, aposta-se no envolvimento coletivo de funcionários, educadores, educandos e seus responsáveis para, fortalecendo o caráter democrático, reforçar a legitimidade da escola como instância decisória de seus próprios processos. Mas, aqui, a tensão imposta pelo saber especializado se faz também presente, pois, ainda temos, no confronto entre posições, o discurso especializado mobilizado a favor de um dos lados, o dos profissionais. A tensão que se estabelece sobre a legitimidade destes dois saberes para fundamentar decisões manifesta-se concretamente em problemas que permeiam os processos de decisão coletiva através dos mecanismos institucionais.

O aspecto mais evidentemente contraditório da participação regimental é constatado pela obrigatoriedade de sua existência e por sua forma controlada. A este respeito, Azanha (1993, 2000) já havia prevenido que a elaboração da proposta pedagógica e do regimento próprio poderiam converter-se em meros rituais, em formalidades. Barroso (2004) também atenta para o fato de que a autonomia decretada constitui uma contradição em termos e que as condições para a efetivação da autonomia devem ser apenas possibilitadas pelo poder público, pois ela não pode ser forçada. Neste sentido, as decorrências nocivas da formalização podem ir mais além da possibilidade mencionada por Azanha de que a autonomia não chegue a se efetivar: a própria instituição de uma esfera considerada e reconhecida pela ordem vigente como democrática pode vir a significar o silenciamento do dissenso no cotidiano escolar. Caso o Conselho de Escola, por exemplo, funcione em bases pouco representativas, sua palavra final em questões polêmicas corre o risco de apenas servir a determinados interesses, ferindo a vontade da maioria. Por outro lado, em tais casos, o caráter antidemocrático da condução dos processos deliberativos está resguardado pela possibilidade, ainda que não efetivada, da representação. As decisões tornam-se irrecorríveis, o que aprofunda os já mencionados problemas inerentes à participação. Além disso, já pude observar que o excessivo tempo dedicado pelo funcionamento burocrático de tais instâncias a questões de pouca relevância do ponto de vista da possibilidade de mudanças cria a sensação de que a participação não constitui algo substantivo para a definição dos rumos da escola. Creio, portanto, que é preciso observar o desinteresse de pais e alunos, o esvaziamento das instâncias de participação apontado pela literatura, também por este prisma da não efetividade, do tempo e da energia perdidos de forma inócua, além do predomínio de uma mentalidade submissa e do assentimento à ordem vigente já apontados. Mais que isso, é preciso procurar as causas de tais perdas em características intrínsecas à forma de institucionalização dos colegiados. A obrigatoriedade de sua existência, por exemplo, garante a participação de profissionais, mas favorece uma desigualdade de condições entre estes (que são

compulsoriamente incluídos no processo, e remunerados para tanto) e os demais envolvidos, contribuindo ainda mais para o esvaziamento de sua potencialidade democrática.

Além disso, assumir uma igualdade formal de condições entre os profissionais da escola e os envolvidos não profissionalmente na situação escolar também parece problemático porque as condições reais de envolvimento dos diversos atores não se igualam. Em síntese, como Azanha alertou, a obrigatoriedade regimental da existência de um órgão colegiado cuja representatividade e funcionamento democrático dependem de uma série de condições objetivas e subjetivas, individuais e coletivas, cria situações em que o funcionamento deste órgão é meramente formal. Neste caso, no entanto, a mera formalidade não converte o funcionamento do Conselho em algo supérfluo porém inofensivo: ela torna-se um empecilho real à democratização. Portanto, causou-me estranhamento não ter encontrado em nenhuma passagem de nenhum dos textos consultados (à exceção do quadro teórico) reflexões sobre a adequação da obrigatoriedade legal da existência de Conselhos de Escola, ou sobre a possibilidade de que a participação se constituísse num direito assegurado através de formas facultativas, definidas pela própria escola.

Segundo Chauí (2001), a competência caracterizada no âmbito de uma Organização estabelece as regras sobre quem deve falar sobre o que e sobre quando e onde as coisas devem ser ditas. Ela subjaz à centralização dos processos decisórios como ideologia legitimadora e, nos casos da descentralização conduzida centralizadamente, da autonomia decretada ou supervisionada, é também esta noção de competência que define em última instância os novos âmbitos de decisão.

A aposta nos processos participativos autênticos contra o poder do discurso competente parece fazer todo sentido, mas recoloca o problema nos termos: como não impor a mesma ideia de competência negadora da alteridade sem deixar de reconhecer a diversidade dos papéis dos atores envolvidos na situação escolar? Este questionamento leva-nos agora para o segundo ponto: a questão da competência técnica sobrepondo-se às opiniões de mães, pais e alunos.

Se as decisões devem ser compartilhadas entre mães, pais, alunos e educadores e, em caso afirmativo, em que intensidade e de que forma, é um ponto complexo. Por um lado, subtrair às mães e pais a prerrogativa de conhecer e compor os processos pedagógicos que formarão seus filhos recai em autoritarismo e arrogância do saber especializado, que não deveria ser tolerável nem mesmo sob o ponto de vista da diversidade cultural. A exclusão de mães e pais dos processos decisórios pode inclusive apresentar-se sob formas compatíveis com algumas concepções de participação: como extensão da obrigação familiar, por exemplo, o convite à participação é entendido como convite à escuta, consulta aos especialistas e também coloca os pais e mães em condições desiguais perante os educadores.

No entanto, uma vez que a própria sociedade espera da escola que ofereça uma educação diferente da que existiria sem ela, os educadores devem ter a prerrogativa de, através da diferença concreta de seu saber, oferecer algo que os responsáveis não podem dar. Para isso, precisam garantir um âmbito de atuação autônomo em relação a imposições vindas também da chamada comunidade.

Estas reflexões conduzem a um ponto que remonta à hipótese inicial da pesquisa: a discussão

sobre as práticas pedagógicas concretas.

Uma maneira de se caracterizar precisamente o saber especializado que diferencia a pessoa do educador dos outros indivíduos que não assumiram esta tarefa pode ser encontrada quando ele assume, em suas práticas escolares dentro e fora da sala de aula, uma pedagogia do diálogo e da interlocução. Uma pedagogia da escuta, que não nega o rigor.

O caráter especializado do trabalho docente, ao fundar-se na pedagogia da autonomia (FREIRE, 2005) pode contribuir para o caráter democrático da escola mesmo assumindo que, ali, o âmbito de maior responsabilidade cabe aos educadores. Tal não poderia ocorrer sob condições em que os próprios educadores estejam privados de autonomia. Lima recoloca a pedagogia da autonomia como eixo dos debates sobre gestão educacional, lembrando que:

> A educação escolar para a democracia e para a cidadania só é possível através de prácticas educativas democráticas, é por natureza organizacional, tal como a organização e a administração escolares são, por definição, políticas, educativas e pedagógicas. Aqui reside, creio, uma das mais importantes lições de Freire; aquela que indubitavelmente conclui pela *politicidade* e pela *pedagogicidade* da acção administrativa na escola. Ora, tal como venho também insistindo, torna-se necessário não ignorar que a organização e administração das organizações educativas se constitui, desde logo, como pedagogia implícita (e como *currículo oculto*) (Lima: 71).

Outros autores portugueses, como Barroso (2004), somam-se neste propósito de refletir sobre a necessidade de total refundação da escola e de seus modos de regulação para uma efetiva transformação pedagógica.

Entretanto, ainda que a opção em matéria de concepções pedagógicas deva ser assumida de forma coesa por uma coletividade escolar, segundo Azanha (1993) ela pode ter efeitos desastrosos caso seja imposta pela estrutura burocrática, desconsiderando a formação, o preparo e mesmo as convicções cívicas, políticas e pedagógicas dos educadores implicados. Tal constatação nos leva ao segundo problema sobre o qual a pesquisa permitiu alguns apontamentos.

3. 2. Compulsoriedade de linhas pedagógicas

Há duas coisas que podem ser verificadas quando se tem em conta os documentos oficiais relativos à introdução de inovações em redes de ensino, tais como portarias que propõem modelos de regimentos escolares, parâmetros curriculares ou formações continuadas para os corpos docentes. A primeira é a tendência aberta a instituir a obrigatoriedade de um determinado tipo de concepção pedagógica, contrariando a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A segunda é a falta de preocupação sistêmica sobre os aspectos do cotidiano escolar e da estrutura para a efetivação das concepções propostas (em termos de condições materiais e sobretudo, da cristalização burocrática e cultural de formas condicionadas por concepções pedagógicas anteriores). Este segundo tópico, que teria como implicação lógica uma discussão sobre a relação entre autonomia e práticas escolares, tende a ser subsumido no debate pelo

primeiro, o da precariedade material. No entanto, à excessão de Azanha, pouco se tematiza a necessidade de garantir o pluralismo de concepções pedagógicas, a inadequação e mesmo a ilegalidade destas tentativas (em geral malogradas, sobretudo quando tentam impor pedagogias não-autoritárias, como se isto fosse logicamente possível) de imposição de um horizonte conceitual.

A este respeito, esmiuçando no documento do regimento comum da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo as justificativas para a implementação geral de uma proposta de ciclos, Azanha cita um trecho que expressa o objetivo de enfrentar o fracasso escolar dentro de uma concepção construtivista e afirma:

> Ora, à Administração Pública do Ensino, em qualquer nível, não cabe fazer opções em matéria de concepções pedagógicas (...). Cabe ainda observar que, no caso, a Administração Municipal não apenas ignorou aspectos relevantes do significado da autonomia escolar, como também infringiu o disposto no art. 206 da *Constituição Federal*, que, com sabedoria, estabeleceu "o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas" como um dos princípios obrigatórios do ensino. (Azanha, 1995: 41).

Também está presente a idéia de que o âmbito pedagógico da atividade escolar deva ser decidido de acordo com as particularidades locais, não apenas no que se refere aos alunos (como é mais habitualmente lembrado), mas, também aos professores, às suas inclinações teóricas pessoais e ao seu conhecimento técnico pedagógico. Sobre a imposição de concepções e práticas pedagógicas estranhas ao saber fazer docente, ele afirma:

> [...] pode ser uma temeridade, de efeitos até desastrosos, fazer uma tentativa de induzir centenas de milhares de professores a alterar suas práticas a partir de uma teoria do ensino e da aprendizagem que presumimos verdadeira. Há ainda o seguinte agravante: a ampla difusão dessa teoria, que é muito complexa, poderá transformar-se numa difusão de *slogans* e expressões metafóricas que, por si mesmas, são incapazes de ser operativas na situação de sala de aula. O desastre será se conseguirmos apenas criar insegurança nos professores com relação às próprias práticas a partir de um patrulhamento pretensamente fundado em verdades definitivas. (Azanha, 2010: 10).

Deste ponto de vista, a solução indicada no item anterior, ou seja, a pedagogia dialógica como resposta ao problema da contradição entre participação de todos os envolvidos e competência dos profissionais só poderia ser encampada como possibilidade, sendo necessário que a estrutura burocrática deixasse espaço para que esta e outras opções pedagógicas fossem objeto de iniciativa dos educadores e da população. Tal discussão, que está situada no tema do modelo de Estado, não chegou a ser tratada pelos autores consultados.

Relativamente ao risco de que orientações normativas sobre concepções pedagógicas

em sua elaboração, cabe mencionar que parte da literatura observada compartilha deste ponto de vista (notadamente os estudos sobre precarização do trabalho docente e os críticos do neoliberalismo).

Estas observações sobre a necessidade de autonomia no exercício da profissão docente também no tocante à opção pelo horizonte teórico que parecer mais adequado ao profissional, inclusive como condição necessária para o êxito de inovações propostas, conduzem de volta ao ponto inicial: a necessidade de que as elaborações sobre autonomia tenham repercussões concretas nas práticas escolares.

3.3 Autonomia e transformação educacional

Após este trabalho, em parte a suspeita que o motivou veio a ser confirmada, pois não pode ser considerado desprezível que, num universo sistematicamente selecionado, de considerável abrangência e relevância, não existam reflexões associadas à busca por autonomia sobre a natureza das práticas escolares e sua eventual necessidade e possibilidade de mudança. Com efeito, as preocupações sobre democratização da escola são caracterizadas pelo predomínio da reflexão sobre quem tem a legitimidade para tomar decisões e pelas indagações acerca da importância da participação. Há, em muitos casos, menções à necessidade de que a democratização venha a repercutir numa transformação das práticas. Spósito (1999), oferece um bom exemplo desta preocupação:

> Mas a gestão democrática poderá constituir um caminho real de melhoria da qualidade de ensino se ela for concebida, em profundidade, como mecanismo capaz de alterar práticas pedagógicas. Não há canal público de ensino que, por si só, transforme a qualidade da educação pública, se não estiver pressuposta a possibilidade de redefinição e se não existir uma vontade coletiva que queira transformar a existência pedagógica concreta. A gestão democrática deve ser um instrumento de transformação das práticas escolares, não a sua reiteração. (Spósito, 199: 55).

No entanto, em textos como este, não aparece uma preocupação sobre como isto possa vir a se dar.

Por outro lado, no contato com o tema da proposta pedagógica apareceu uma única referência que buscava vinculá-la ao planejamento participativo, trazendo tanto a preocupação de dimensão política, com a democratização, quanto a de dimensão pedagógica, com fazeres escolares e seus respectivos sentidos. Ali, a dimensão da autonomia é bastante contemplada. Gandin e Gandin (2003) tecem uma preleção a respeito dos danos causados às práticas escolares pela tradição de que seu planejamento esteja constantemente condicionado à legislação e a regimentos. E tocam diretamente sobre a preocupação que norteou esta investigação:

> Foi retirada dos profissionais a decisão sobre “o que” fazer e sobre o “para que” fazê-lo. Criou-se uma estranha situação, dentro da qual as escolas podem falar o que quiserem, mas devem

> fazer o que todas fazem. É o próprio modelo escolar, constituído de *conteúdo preestabelecido*, *notas* e *professor falando o tempo todo*, que desmobiliza os professores para o planejamento; estão na situação de algum agricultor que pudesse planejar à vontade, mas que, necessariamente, tivesse que plantar milho, dentro de um determinado terreno e numa quantidade previamente estabelecida. Planejar, neste caso, é possível? Sim, mas apenas sobre questões muito secundárias. (Gandin&Gandin, 1999: 19)

Gandin e Gandin propõem uma condução que parece muito adequada e abrangente para o tema da autonomia, na medida em que apresentam formulações levando em conta a natureza das práticas educacionais, seu sentido e sua forma. Tematizam a avaliação como algo inerente a qualquer vertente do planejamento, pois existe a esfera do ideal e a do realizado, e ambas precisam ser intermediadas pelos diagnósticos, dados por avaliações. No entanto, criticam veementemente a identificação das avaliações educativas a provas e notas. Além disso, a determinação dos conteúdos em função do vestibular, que transforma a avaliação de instrumento em finalidade, além de retirá-la da instância da escola. Respaldados no campo da política e da administração pelas teorias sobre planejamento participativo, e, no campo educacional, em teorias pedagógicas libertadoras apoiadas no pensamento de Paulo Freire e outros, tratam assuntos práticos como definição de papéis, formas de interlocução, levantamento de prioridades, constatação de problemas. Também levam em conta o sentido e a finalidade da educação em suas reflexões, questionando por exemplo o que deve ser levado em conta para a definição de conteúdos curriculares.

Traçam estratégias para tentar tornar útil a determinação da LDB 9.394/96 sobre a prerrogativa e o direito de elaboração do projeto na instância da escola por seus profissionais, mas insistem em que procurar garantir transformações através de leis, ou seja, centralizadamente, tem sido nocivo à educação pública:

> [...] seria desastroso se as escolas dessem importância a esse tipo de prática apenas porque a lei mencionou. É lamentável que, em nossa prática escolar, o formal tenha tanta valia e sejam desmerecidos os estudos dos pesquisadores e dos profissionais da educação. O formalismo termina tomando conta. No caso específico, em vez do estudo rigoroso do planejamento e de suas implicações na prática, tarefa que deveria estar continuamente em estudos nas faculdades e em execução por quem trabalha na educação, coloca-se a exigência do cumprimento de uma determinação legal. (Gandin&Gandin, 1999: 16).

Só não é possível dizer que estes autores apontam radicalmente para uma perspectiva de superação da visão segmentada entre os aspectos político, pedagógico e administrativo porque, malgrado realizem a crítica às diretrizes centralizadas e as identifiquem com o planejamento de fato na educação, suas elaborações apresentam a lacuna oposta em relação aos outros textos examinados. Enquanto os artigos levantados no *corpus* concentravam-se em estratégias para trazer a legitimidade de decisão à escola, sem preocupar-se diretamente sobre o que seria decidido, este livro contempla concretamente aspectos políticos, técnico-administrativos e

pedagógicos do planejamento na instância da escola, mas passa ao largo de propor estratégias para criar a possibilidade real de que este planejamento venha a realizar-se ali. O excessivo controle de práticas ritualizadas da burocracia, a prestação de contas inócuas e a centralização da dimensão pedagógica são criticados pelos autores, mas não se apresenta uma proposta de solução no âmbito do modelo de Estado. Assim, o contexto real é abstraído em favor de formulações sobre práticas que, para serem concretizadas, necessitariam de um outro contexto em que todas as energias pudessem, com efeito, ser canalizadas para o planejamento e a execução das tarefas escolares. Neste sentido, sua proposta pode ser encarada como um exercício de autonomia, mas não exime a reflexão teórica de encontrar, no modelo de Estado vigente, o que precisa ser modificado para que este contexto seja de fato propiciado às escolas.

REFERÊNCIAS

Arelaro, L.R.G.& Barreto, E.S. (1986). A polêmica da municipalização do ensino. *Revista ANDE*, v. 5.

Azanha, J.M.P. (1993). Autonomia da escola: um reexame. *Idéias*, n. 16, FDE, p. 37-46.

_____ (1995). *Educação:* temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes.

Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*. v. 17, n. 2, p. 49-83.

_____. (2005) O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade,* v. 26 n. 92, p. 725-751.

Beisiegel, C. R. (2006). *A qualidade do ensino na escola pública*. Brasília: Líber Livro.

Chauí, M. S. (2001). *Cultura e Democracia*: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 9ª ed..

Cury, C. R. J. (1986). Tendências do ensino no Brasil hoje. *Revista Educação e Sociedade*, n° 25, vol.08, p. 44-54.

Freire, P. (2005). *Pedagogia da autonomia*, São Paulo: Paz e Terra.

Gandin, D.& Gandin, L. A. (1999). *Temas para um projeto político pedagógico*. Petrópolis: Vozes.

Gentili, P. (org.) (1995). *Pedagogia da exclusão*: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis: Vozes.

Lima, L. C. (2000). *Organização Escolar e Democracia Radical:* Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire.

Martins, A. M. (2003). A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia – 1983 a 1999. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 83, p. 527-549.

Mello, G. N.& Silva, R.N. (1991). A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina. *Estudos Avançados*, v. 12 (5), p. 45-60.

Nosella, P. (1982). A dialética da administração escolar. *Educação e Sociedade*, n.11, p. 92-98.

Feldfeber, M.& Oliveira, D. A. (2006). *Políticas educativas y trabajo docente.* 1a. ed. Buenos Aires, 17-32.

Santos Filho, J. C. (1992). O Recente Processo de Descentralização e de Gestão Democrática da Educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. v 73, n. 174, p. 219-241.

Spósito, M. P. (1999) Educação, gestão democrática e participação popular. In: *Gestão democrática.* João Baptista Bastos (org), Rio de Janeiro: DP&A: SEPE.

Torres, R.M. (1999). *Reformadores y docentes: El cambio educativo atrapado entre dos lógicas*. IIPE, UNESCO, Buenos Aires.

Tragtemberg, M. (1985). Relações de poder na escola. *Educação e Sociedade* CEDES, v. 7, n. 20.

O que conta na hora de eleger o diretor

Teresa Silva Soares
UTAD
teresa.pro@gmail.com

Maria João de Carvalho
UTAD / CIIE
mjcc@utad.pt

Resumo: Centrados no fenómeno da eleição do diretor, procurámos determinar as representações e racionalidades que levam os elementos do conselho geral a selecionar o diretor da escola, problematizando as dinâmicas políticas envolvidas no processo eleitoral e aferindo do sentimento de legitimidade e democraticidade entre os atores educativos, sejam docentes, não docentes, alunos, pais e encarregados de educação.
Para o efeito, desenvolvemos uma investigação de natureza qualitativa, integrada numa abordagem de cariz interpretativo, pela assunção de que a realidade é subjetiva e socialmente construída. A partir de um estudo de caso selecionámos 21 interlocutores privilegiados de um Agrupamento de Escolas, representantes de toda a comunidade educativa, com e sem assento no conselho geral, recolhendo informação que nos permitiu analisarem a operacionalização dos princípios de democraticidade e participação.
Conclui-se que as caraterísticas de perfil e personalidade dos candidatos a diretor, de entre as quais se destacam a capacidade de liderança, a capacidade de relacionamento e a capacidade de mobilizar forças opostas, bem como o Plano de Intervenção assomam como motivos preponderantes na sua seleção, matizados, porém, com nuances de ordem pessoal ou profissional. Foi possível determinar que a legitimidade do diretor advém mais do poder centralizado e burocrático, do que do democrático, consubstanciado na eleição, ainda que representativa, dos elementos que compõem a comunidade educativa.
Palavras-chave: Diretor, eleição, democracia.

Introdução

O atual modelo de gestão e administração das escolas, instituído pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, centra na ordem do dia a temática dos órgãos de direção da escola pública portuguesa. Emerge uma nova perspetiva de gestão, agora centrada na figura do diretor, um órgão unipessoal, e no conselho geral, um órgão colegial, que o elege, o que configura um paradigma substancialmente diferente dos anteriores, designadamente na operacionalização dos princípios de democraticidade, colegialidade, participação e da representação dos docentes nos órgãos de administração e gestão da escola.

No estudo desta temática, optámos por uma investigação de natureza qualitativa, integrada numa abordagem de cariz interpretativo, pela assunção de que a realidade é subjetiva e socialmente construída, denotando-se uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito. Focando a nossa atenção quer nos elementos do conselho geral, que elegem o diretor, quer nos restantes membros da comunidade educativa, interessou-nos explorar e perceber

comportamentos, perspetivas, experiências, racionalidades e representações dos indivíduos integrados no seu contexto, por forma a compreender o fenómeno no seu meio natural.

A nossa opção metodológica recaiu sobre um estudo de caso, por um lado, pela escassez de conhecimento específico sobre o ato eleitoral para o cargo de diretor da escola pública portuguesa, por outro, porque o fenómeno em apreço se situa num domínio sensível das relações humanas – a política, pelo que esta escolha nos parece ser a mais eficaz para efetuarmos um exame detalhado e completo ao nosso objeto de estudo. Desta forma, e considerando o reconhecido potencial desta estratégia metodológica para proporcionar a apreensão da complexidade e especificidade dos fenómenos, selecionamos um Agrupamento de Escolas, que cumpria o requisito de experienciar um procedimento concursal para provimento do cargo de diretor.

Relativamente à recolha de dados, selecionamos uma combinatória ampla, abrangendo várias técnicas capazes de garantir a informação pretendida. Assim, privilegiamos as técnicas de observação, da análise documental, das conversas informais e da entrevista semiestruturada, aplicada a 21 interlocutores privilegiados, representantes de toda a comunidade educativa, com e sem assento no conselho geral. A análise de conteúdo, sustentada na estruturação por categorias, foi a técnica escolhida para o tratamento dos dados.

Mudanças legislativas/Mudança de paradigma

Todos sabemos que as mudanças provocam resistências, fruto de uma natural desconfiança e receio face ao novo e desconhecido por oposição ao *status quo* já assimilado e tolerado. Naturalmente, o Decreto-Lei n.º75/2008, revogando o Decreto-Lei n.º 115-A/1998, suscitou profundas reações, particularmente no corpo docente. Neste contexto, importa refletir sobre questões como "Quais as críticas ao novo modelo legal?", "Que direitos consagrados no anterior modelo são agora revogados?", "Quem perde e quem ganha com as alterações efetuadas?", "Quais as grandes diferenças entre o Conselho Executivo e o Diretor?", "Qual o impacto, no quotidiano escolar, da nova liderança unipessoal?", "Quais os fatores determinantes na seleção e eleição do diretor?".

Para melhor respondermos a estas questões, convém elencar as principais mudanças nos paradigmas de administração e gestão escolar, destacando desde já as vantagens e desvantagens nos dois modelos apontadas pelos nossos interlocutores, no âmbito de uma investigação qualitativa realizada num agrupamento de escolas envolvida num processo concursal para diretor.

Em primeiro lugar, o anterior modelo permitia um maior grau de participação e uma maior democraticidade na gestão, fruto da colegialidade do órgão diretivo e da proximidade entre os atores permanentemente nas escolas e os seus dirigentes. Já o atual normativo é criticado pelo défice de democratização da decisão, centrada no "rosto" do primeiro responsável da escola, com uma extensa lista de competências. Em segundo lugar, o Decreto-Lei 115-A mantinha a tradição da participação na eleição dos órgãos colegiais, num sistema de democracia direta, conquista mantida desde abril de 1974 e tida como direito inabalável. Já o presente modelo de

democracia representativa oferece uma eleição do órgão unipessoal pelo conselho geral, constituído por 21 membros representativos de toda a comunidade, é certo, mas arredando muitos atores do processo, numa consequência óbvia de perda do poder de decisão, facto constatado por Lima, quando afirma

> Enquanto instrumento privilegiado de realização da democracia, a participação representa uma forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses e projetos com expressão na organização e a sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões (Lima, 1998: 183).

Em terceiro lugar, pese embora o facto de a política interna ser inerente a qualquer instituição organizacional, o novo modelo veio acentuar a vertente política ou político-partidária nas escolas: Num primeiro momento, muito sentida na eleição dos representantes dos vários corpos com assento no conselho geral, posteriormente pela mera presença dos elementos da autarquia nesse órgão, com as políticas municipais em cima da mesa, e, finalmente, no momento, quase catártico, da eleição do diretor. Em quarto lugar, aponta-se ao antigo 115-A a desvantagem da desculpabilização e da desresponsabilização das tomadas de decisão, por oposição à responsabilização primeira do diretor a quem se pedem contas, numa lógica de eficácia e eficiência típicas de uma lógica gerencialista neoliberal. Por último, e em quinto lugar, destacar como aspeto negativo do anterior modelo a intervenção incipiente dos conselheiros com assento na assembleia de escola e como aspeto positivo do atual modelo a abertura ao meio e a participação da comunidade educativa, ainda que, como veremos, com algumas. limitações decorrentes da falta de conhecimentos do sistema educacional de alguns conselheiros.

Auscultados sobre os dois modelos em apreço, constatámos que os atores educativos com presença diárias nas escolas revelam uma preferência nítida pelo anterior modelo de gestão, enquanto os elementos anteriormente exteriores à escola manifestam uma preferência pelo atual.

Abramos um pequeno parêntesis para relembrar um aspeto que não é de todo despiciendo: a criação de mega-agrupamentos, que coincidiu com a implementação do novo modelo de gestão escolar. Constata-se um sentimento dominante nas escolas de que as novas unidades orgânicas produziram maiores mudanças na dinâmica organizacional do que a instituição do órgão unipessoal, a começar desde logo pela ausência do órgão máximo da escola no próprio estabelecimento.

O peso do Conselho Geral/Abertura ao exterior, abertura à política partidária

O Conselho Geral substituiu, como sabemos, a Assembleia da Escola, consagrando-se como o órgão de direção estratégica por excelência, responsável em primeira linha pela definição das linhas orientadoras das atividades da escola. Constituído por representantes eleitos (alunos, professores, corpo não docente), designados (autarquia, pais e encarregados de educação) ou cooptados (instituições/organismos de relevo na comunidade), num total máximo de 21 elementos, chama para a escola representantes dos principais setores sociais. Efetivamente,

todos reconhecem a abertura ao meio que este órgão proporciona, bem como as vantagens inerentes ao contributo que cada agente pode trazer para a gestão escolar. Todavia, é frequentemente denunciada uma democratização subvertida pela perda de poder decisório por parte dos professores e pela grande interferência autárquica, por exemplo. Esta subvalorização dos agentes educativos mais diretamente ligados à escola (corpo docente e não docente) é comprovada desde logo pela sua representatividade no órgão, onde não podem ultrapassar 50% da totalidade dos membros. Por outro lado, um órgão com o peso institucional que tem, constituído por apenas 21 elementos, é mais facilmente politizado, influenciado e instrumentalizado.

Convém salientar que o conselho geral ganha um protagonismo imediato que radica não só nas suas amplas atribuições e competências, mas essencialmente pela responsabilidade de selecionar e eleger o Diretor do agrupamento ou escola não agrupada. E é este facto que provoca grande controvérsia, denunciando-se três grandes constrangimentos ao funcionamento do órgão: a interferência político-partidária, a participação incipiente de alguns conselheiros e as alianças improváveis.

Relativamente à interferência político-partidária, muitos interlocutores acreditam que apesar de a autarquia ter uma representação de 3 elementos, acaba por controlar outras entidades e forças que estão no CG, fruto da influência e autoridade de quem se encontra no poder, nomeadamente as entidades cooptadas que acabam por ser instrumentalizados politicamente. Pensam, inclusive, que no ato de cooptar não se pensa no interesse para o agrupamento, nem na pluralidade de perspetivas, mas em garantir o apoio em futuras tomadas de decisão. Os interlocutores são também de opinião que a politização das escolas é facilitada em concelhos de menor dimensão, onde todos se conhecem e podem desenvolver jogos de influência, facto dificultado em escolas, onde os conselheiros apenas se encontram nas reuniões do conselho geral.

Convém, porém, realçar que a politização ou partidarização das escolas deve ser vista de dois ângulos diversos, por um lado, do exterior para o interior, expressa na interferência autárquica na gestão do agrupamento ou na eleição do diretor, por outro, do interior para o exterior, quando forças externas fazem uma utilização abusiva da escola, com um intuito político-partidário. Vemos, também, que a realidade mudou e que a atuação autárquica tem um peso que anteriormente não existia na organização escolar. Mesmo reconhecendo o valor da autarquia na área da educação, a crítica do corpo docente assenta na sua interferência na gestão escolar em geral e na escolha do diretor em particular. Compreendem-se os dois pontos de vista. Por um lado é inevitável uma maior participação autárquica na gestão, fruto das políticas educativas municipais, da afetação de recursos ao município ou da transferência de competências do MEC para a autarquia, por outro, os atores educativos que diariamente se encontram na escola sentem-se interlocutores privilegiados menosprezados pelo atual modelo e outros agentes sentem-se envolvidos em meandros políticos sem vantagem para a organização escolar.

Quanto às críticas de uma participação incipiente, os interlocutores lamentam a falta de conhecimento sobre o sistema educativo, a intervenção desajustada de alguns conselheiros ou a ausência de qualquer intervenção noutros casos, demonstrando mais uma vez a subversão da democracia, que só é verdadeira se for consciente e sustentada. Neste sentido, não compreendem a presença de entidades cooptadas num órgão decisor, pois por inerência colaboram com a escola.

No tocante às alianças improváveis, poder-se-ia argumentar que as forças no interior das escolas poderiam contrariar o poder das forças exteriores, todavia observa-se que, pelas características da classe docente e pelo ambiente de "arena política" típica desta instituição organizacional, os docentes referem que, no conselho geral, a sua força é diminuta, pois os seus representantes, já anteriormente divididos em listas para o CG, mantêm a divisão no órgão, acabando por perder a pouca força que poderiam deter nas tomadas de decisão. Como consequência estabelecem-se alianças entre os diferentes corpos com assento, sem existir uma concertação interna que poderia, eventualmente, contrariar as tendências externas.

Legitimidade e democraticidade na eleição do diretor

Muitos profissionais questionam o processo de eleição do diretor pelo conselho geral, contrariando uma cultura de colegialidade e participação democrática. A tradição portuguesa de gestão dos estabelecimentos de ensino público é fortemente abalada, pois até 2008 subsistia a chamada gestão democrática e colegial, corporizada nos conselhos diretivos, pelo Decreto-Lei n.º 769-A/76, e nos conselhos executivos, pelo Decreto-Lei nº 115-A/98. Neste contexto emerge um sentimento de secundarização e menoridade face aos processos de decisão, pois particularmente os docentes não têm, no seu todo, um papel ativo na eleição do órgão de gestão da "sua" escola.

Com a eleição do diretor determinada pelas vontades de 21 elementos da comunidade educativa, uma questão frequentemente debatida no âmbito da democracia representativa é a questão da legitimidade de que se sente investido o diretor e da legitimidade que os restantes corpos da comunidade lhe reconhecem, especialmente, porque não é expectável uma votação unânime e porque um diretor pode ser eleito com um terço dos votos, isto é, com apenas 7 votos. As opiniões dos participantes divergem neste aspeto. No seguimento da tradição e da Constituição da República Portuguesa, muitos elementos do corpo docente gostariam de ver eleito um candidato que obtivesse mais de 50% dos votos, considerando que só estes números lhe conferirão legitimidade para deliberar e gerir a escola, implementando o Projeto de Intervenção apresentado. Todavia, a maioria dos interlocutores reconhece que a legitimidade advém sempre do normativo legal e mesmo que o diretor tenha consciência de que não representa os atores mais próximos da escola, a partir do momento em que vence as eleições está mandatado para exercer o seu cargo. Acreditam, assim, que o diretor está legitimado para desempenhar as suas funções, mandatado pelo poder burocrático e democrático.

Fatores de seleção do diretor

Relativamente ao tema fulcral da nossa investigação, que procurava determinar os motivos que levam os membros do conselho geral a escolher o diretor da sua escola agrupada ou não agrupada de entre os diversos candidatos que se apresentam a concurso, é possível apontar características associadas ao perfil e personalidade do candidato, de entre as quais se destacam a capacidade de liderança, a capacidade de relacionamento e a capacidade de mobilizar forças opostas e concentrar sinergias na implementação do Projeto de Intervenção apresentado. A este propósito, alguns interlocutores confessam que, embora analisados com rigor, os documentos de apresentação obrigatória a concurso, o PI e o Curriculum Vitae, não se revestem de um peso correspondente ao que o diploma legal lhes confere, já que lhes imputam fragilidades enquanto reflexo do valor dos candidatos, pois o importante é prever se estes conseguem executar o PI e se a experiência vertida no curriculum é sinónimo de boas práticas gestionárias ou não, factos que os documentos *per se* não confirmam. Desta forma, consideram que o conhecimento pessoal dos candidatos os influencia significativamente, quer de forma positiva quer de forma negativa, pois providencia alguma segurança no tocante à atuação do candidato no futuro. Por estes motivos, privilegiam um candidato que conheça bem o agrupamento, a localidade ou o concelho em que se situa a escola, confessando que olhariam com mais desconfiança um candidato externo ou desconhecido.

A experiência, a proximidade com o poder local, o Projeto de Intervenção e o Curriculum Vitae aparecem como motivos secundários, tendo-se provado que a filiação ou conotação partidária não é fator determinante, uma vez que as alianças estabelecidas incluíam conselheiros de diversos setores políticos.

Todavia, os motivos elencados pelos conselheiros não são coincidentes com os motivos apontados por atores sem assento no conselho geral, que determinam como fatores primordiais na eleição do diretor interesses particulares de ordem pessoal ou profissional.

Por fim, resta-nos acrescentar que as experiências vivenciadas durante todo o processo investigativo e as conclusões a que chegámos nos levam a partilhar, de forma plena, o pensamento de Morgan, quando atesta que “todo o ator organizacional é um ator político” (1996: 202).

Conclusão

O atual modelo de gestão parece excluir da esfera decisória os atores educativos que diariamente trabalham na escola, num cenário pouco congruente com uma organização verdadeiramente democrática. As políticas educativas das últimas décadas regulam-se por orientações neoliberais, aproximando a escola do mundo empresarial, assentes numa racionalidade instrumental, focada na eficiência, eficácia e no aumento da qualidade e produtividade, apostando para isso em instrumentos de execução personificados pelo diretor e pelo conselho geral.

Por outro lado, quando o líder, neste caso, o diretor, não é eleito diretamente pelos seus pares, carece de uma base de suporte e apoio alargada, que pode dificultar o cumprimento do seu plano estratégico, no que acaba por ser uma realidade oposta aos critérios que levaram à sua

designação. Este cenário pode produzir professores menos dinâmicos, menos interventivos, menos envolvidos pela cultura escolar, o que, obviamente, terá impacto nas práticas de ensino-aprendizagem. É relevante recordar que "a eficácia de uma liderança é determinada pela situação onde essa liderança se exerce e que, no limite, podemos afirmar que ela encerra uma dimensão empática e dinamizadora" (Carvalho, 2012: 198), capaz de suscitar nos outros o compromisso e a vontade de trilhar um rumo comum visando a prossecução de metas em benefício último do aluno.

Consideramos, ainda, que o atual modelo de gestão foi implementado no terreno com fortes resistências, sendo possível testemunhar o aumento e amplificação do conflito e litígio político. Regra geral, as críticas que se fizeram ouvir desde a proposta do modelo mantêm-se com a sua implementação, agora mais sustentadas na prática das escolas. Aliás, o Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, com uma revisão significativa do Decreto-Lei n.º 75/2008, ilustra a necessidade de rever e legislar procedimentos que se revelaram problemáticos com o anterior normativo. No preâmbulo do primeiro decreto é possível ler que a vontade legislativa é de proceder ao "reajustamento do processo eleitoral do diretor, conferindo-lhe maior legitimidade através do reforço da exigência dos requisitos para o exercício da função".

Facilmente se constata que a grande crítica feita ao novo modelo é a secundarização dos professores na dinâmica decisória, mais afastados do diretor, mais afastados dos seus representantes no conselho geral, mais afastados da tomada de decisão. Também o corpo não docente reclama pelo seu défice de participação e mesmo do número de representantes. É um facto que o corpo estudantil mantém um grande distanciamento do processo eleitoral, ainda que as causas apontadas não radiquem no atual modelo de gestão. Se a maioria dos interlocutores com presença diária nas escolas sente uma diminuição do poder de intervenção, evidenciando inclusive, alguma distância entre representantes e representados, observa-se uma valorização da representação autárquica, dos pais e encarregados de educação e da comunidade. As escolas abriram-se ao exterior e as lutas partidárias locais aproveitaram mais este espaço para esgrimirem forças e tentar influenciar a eleição para o cargo de diretor, não só, como vimos, pela conveniência de confiar naquele que aplicará a política autárquica local, mas também como uma demonstração de poder que se estende a outros organismos e instituições locais. Fica, de certa forma, o grau de autonomia da escola não só restringido pelo poder central, mas também pelo poder local. Acresce que o processo eleitoral do diretor pode condicionar a sua atuação futura, já que contém em si fragilidades que o poderão deixar armadilhado entre os interesses dos elementos do conselho geral que o elegeram e o corpo docente e não docente que diariamente gere. Estes factos podem consubstanciar um sentimento de ilegitimidade e fragilidade de poder (Almeida, 2011). Ficou comprovado, porém, que não existe uma relação direta entre o partido político representado pela autarquia e o partido político do candidato selecionado, valorizando-se mais o perfil e a proximidade do candidato à autarquia, aspetos que garantem, ainda assim, confiança no cumprimento da política educativa local.

Desta forma, mantém-se na ordem do dia a discussão sobre o papel do conselho geral: um papel decisor ou um papel consultor, mas acima de tudo discute-se o modelo de eleição do diretor, pois longe de se afirmar, continua a suscitar grandes críticas, apontando para novas mudanças que podem passar pela nomeação, num quadro de municipalização, ou ainda pela emergência do gestor, num quadro economicista, pouco adequado à realidade escolar.

Referências

Almeida, A. J. (2011). Autonomia e gestão das escolas públicas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55/3, 1-9.

Carvalho, M. J. (2012). A liderança na Organização Escolar: o Diretor. Revista *Praxis Educacional*, 8(13), 193-209.

Lima, L. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal* (1974-1988). 2.ª ed., Braga: Universidade do Minho.

Morgan, G. (1996). *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas.

Desenhos e Desenhos: Conselhos Municipais de educação em pauta

MATIAS, Virgínia Coeli Bueno de Queiroz
Universidade Federal de Minas Gerais
virginiacoeli5@gmail.com

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima
Universidade Federal de Minas Gerais
rosimarfoliveira@gmail.com

Resumo – O texto analisa elementos comuns do desenho institucional dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) no Brasil, como um dos fatores, entre outros, capazes de potencializar os esperados resultados democráticos. Adotou-se, como estratégia metodológica, revisar a literatura pertinente aos conselhos gestores de políticas públicas e, em especial, os de educação, cujos estudos trazem à baila evidências de que diferentes desenhos repercutem em diferentes formas de atuação desses colegiados, oferecendo subsídios para avaliar em que medida o formato institucional constitui elemento determinante na atuação dos CMEs. Partiu-se do pressuposto de que o desenho constitui variável importante de análise, porém insuficiente para abarcar a complexidade e a multidimensionalidade dos órgãos, sendo, portanto, necessário considerar, também, os contextos sociais, políticos e econômicos nos quais estão inseridos. A primeira parte do texto discute, sucintamente, a relevância do desenho institucional. Na segunda, recupera-se a história pela qual os contornos institucionais dos CMEs foram delineados. Na terceira, os mecanismos institucionais trazem evidências do funcionamento e da dinâmica deliberativa dos CMEs. Por fim, apresenta-se breve consideração acerca do propósito deste estudo, ressaltando a importância do desenho institucional dos colegiados em tela e a necessidade de pautar análise por elementos para além do desenho.

Palavras-chave: Conselhos Municipais de Educação, Desenho Institucional, efetividade de atuação.

1. Introdução

O texto analisa elementos comuns do desenho institucional dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) como um dos fatores, entre outros, capazes de potencializar os esperados resultados democráticos. Apresenta revisão da literatura, cujos estudos trazem à baila evidências de que diferentes desenhos repercutem em diferentes formas de atuação, oferecendo subsídios para avaliar em que medida o formato institucional constitui elemento determinante na atuação dos CMEs.

Parte-se do pressuposto de que o desenho constitui variável importante de análise, porém insuficiente para abarcar a complexidade e a multidimensionalidade dos CMEs, sendo necessário considerar os contextos sociais, políticos e econômicos nos quais esses colegiados estão inseridos. A primeira parte do texto discute, sucintamente, a relevância do desenho institucional. Na segunda, recupera-se a história pela qual os contornos institucionais dos CMEs foram delineados. Na terceira, discutem-se mecanismos institucionais e suas implicações na efetividade da atuação, abordando

elementos que estruturam o funcionamento e a dinâmica deliberativa. Por fim, apresenta-se breve consideração acerca do propósito deste estudo, ressaltando a importância do desenho institucional dos colegiados em tela e a necessidade de pautar a análise por elementos para além do desenho.

2. Desenho Institucional: as regras importam?

Segundo Goodin (2005), o termo desenho institucional refere-se à "criação de uma forma acionável para promover resultados estimados num contexto particular" (p.31). Entende-se, assim, por desenho institucional um conjunto de regras que estrutura o funcionamento das instituições democráticas e repercute nos seus resultados, ou seja, na sua efetividade deliberativa[1]. (AVRITZER, 2011).

Parte-se do pressuposto de que os detalhes da construção institucional constituem dimensão importante para análise, por delimitar contornos da sua identidade política, oferecer subsídios para a sua atuação e apontar potencialidades e limites na produção de resultados para as políticas públicas do município. Como aponta a literatura, o desenho institucional é uma variável importante de análise (FUNG, 2004; AVRITZER, 2008; FARIA & RIBEIRO, 2011; CUNHA, 2009; LÜCHMANN, 2009; CUNHA, ALMEIDA, FARIA & RIBEIRO, 2011; WAMPLER, 2011), porém, insuficiente para abarcar a complexidade dos CMEs, uma vez que esses órgãos não estão isolados, fazem parte de uma engrenagem, de uma cadeia decisória, entrelaçando-se nos espaços decisórios com normas que vinculam diversos atores e instituições (IMMERGUT, 1992; GOODIN, 1996; AVRITZER, 2008; FUKS, 2005; CUNHA, 2009; LÜCHMANN, 2009).

As regras importam (TATAGIBA, 2002; LUCE & FARENZENA, 2008; AVRITZER, 2008; CUNHA, 2009; LÜCHMANN, 2009; FARIA & RIBEIRO, 2011; CUNHA, ALMEIDA, FARIA & RIBEIRO, 2011; WAMPLER, 2011) e, embora não sejam definidoras dos resultados, desenham as instituições, organizam e estabelecem condições básicas para seu funcionamento. As regras não são neutras: incluem ou excluem; evidenciam ou camuflam conflitos; favorecem ou dificultam os acordos; definem a arena de disputa em que cada ator construirá suas estratégias de ação, podendo, inclusive, interferir nas suas preferências (IMMERGUT, 1992).

De acordo com a abordagem Neoinstitucional, o desenho resulta de planejamento intencional, a partir de um contexto, ocupa lugar de sujeito e de objeto; de variável independente, ao produzir determinados resultados; e de variável dependente, por sofrer pressões externas.

Para Immergut (1992), diferentes arranjos institucionais tendem a constituir condições institucionais mais favoráveis à deliberação, possibilitando participação qualificada dos atores. Reconhece, contudo, que regras, aparentemente democráticas, que estimulam a participação, podem provocar efeitos contraditórios, como constranger a deliberação e dificultar o próprio processo decisório.

Posto isso e longe de abarcar a totalidade de regras do funcionamento dos CMEs, o propósito, aqui, é apontar elementos de caráter institucional e normativo, que possibilitam verificar limitações quanto

[1] De forma simplificada, compreende-se por efetividade deliberativa, a capacidade efetiva de os conselhos gestores de políticas públicas influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, e deliberarem sobre ela CUNHA, 2009).

à institucionalização, participação, representatividade, caráter inclusivo e democratizante, bem como os relativos ao processo deliberativo e decisório.

2.1 Desenhar e Redesenhar os CMEs: possibilidades?

O atual desenho institucional dos CMEs começou a ser moldado antes mesmo da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Apesar de não constituírem instituições recentes, foi nesse período que esses colegiados, ancorados nos textos legais que delegavam autonomia aos municípios, passaram a se afigurar, potencialmente como espaços públicos de participação da sociedade civil (AVRITZER, 2005), com competências para gerirem os seus sistemas de ensino[2] e suas próprias políticas educacionais.

No âmbito da educação, os dispositivos constitucionais de 1988 somente foram regulamentados em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), "cujo texto não apenas ratificou a organização sistêmica já praticada em larga medida em algumas regiões do país, como normatizou a condição de sistemas autônomos, atribuída aos Municípios" (CASTRO, SOUZA, 2012, p.3-4).

Ainda hoje, segundo Souza e Vasconcelos (2013), "restam inúmeras dúvidas quanto à aplicabilidade dos dispositivos legais pertinentes, especialmente no que se refere à abrangência das possibilidades de exercício da autonomia municipal em relação à educação local" (p.131. A ausência de clareza da identidade do Sistema Municipal de Ensino (SME) e do próprio CME associa-se, também, à falta de perspectiva em relação ao papel e à atuação dos conselheiros. Isso, evidentemente, repercute na atuação dos atores e na dependência dos colegiados em relação aos outros conselhos em âmbito estadual ou nacional, bem como em relação às Secretarias Municipais de Educação (SOUZA, DUARTE, OLIVEIRA, 2013).

A imprecisão legal, contudo, não impediu a criação, em larga medida, de CMEs e de outros conselhos gestores de políticas públicas que abriram novas arenas públicas de deliberação no âmbito do município. Apesar de os CMEs terem sido criados como instituições participativas permanentes (VERMEULE, 2011), definidas legalmente, com representação do Estado e da sociedade civil, constata-se, ainda hoje, baixa capacidade propositiva e deliberativa[3] nesses órgãos quanto à formulação da política de educação municipal (OLIVEIRA, 2008).

A propósito, estudo recente destaca que a situação "hipotética ideal de gestão democrática", correspondente à instituição de SME concomitantemente à criação de CMEs, não se configura na totalidade de municípios dos estados do Brasil. Duarte, Oliveira e Nascimento (2012) caracterizam duas outras situações distintas: município que possui SME, sem a instituição de CME e CME, cujos municípios não instituíram seus SMEs. Pontuam as autoras que a "análise da produção legislativa

---

[2] A organização da União, dos estados e dos municípios, em regime de colaboração está disposta no artigo 211 da CF de 1988, que define a existência legal dos sistemas de ensino (BRASIL, 2000). Sobre a noção de sistema, ver também Saviani (1999) e Art. 18 da LDB nº 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e define sistemas municipais de ensino.

[3] Dryzek, ao discutir a legitimidade e economia na democracia deliberativa, retoma a clássica formulação de Joshua Cohen, na qual ressalta que "os resultados são legítimos na medida em que recebam o assentimento refletido por meio da participação em uma deliberação autêntica da parte de todos aqueles sujeitos à decisão em questão" (DRYZEK, 2004, p.41).

municipal poderá indicar que tipo de arranjo institucional tende a se configurar" que podem se apresentar como "*lócus* de expressão de interesses", como "espaços de atuação neopatrimonialista", ou mesmo espaços "de promoção de *accountability* e/ou de deliberação cidadã" (p.4).

Apesar da opção dos textos legais por "regime normativo e político, plural e descentralizado, em que se cruzam novos mecanismos de participação social com modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões" (CURY, 2004, p.16), a proposta democrática de colaboração encontra-se marcada pela dissociação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (SOUZA e FARIA, 2004). A figura solidária da colaboração por meio do Regime de Colaboração, que marcou significativamente o avanço democrático das novas relações propostas entre as áreas de poder federadas, tanto no que concerne à Constituição Federal de 1988, quanto à LDB nº 9.394/96, promoveu a instauração de um "efeito desagregador sobre as redes municipais", em parte decorrente da transferência de redes de ensino sem o respectivo repasse de recursos[4] (PEIXOTO, 2003).

Considera-se, assim, que a mera inauguração dos CMEs não se revelou como condição suficiente para que a participação no interior desses órgãos ocorresse conforme o espírito democrático que estabelece o Texto Constitucional e a LDB nº 9.394/96 (SOUZA e FARIA, 2004). É ampla a crítica de que esses colegiados não estejam, de fato, cumprindo suas funções democráticas, tampouco favorecendo a autonomia dos municípios, contribuindo, muitas vezes, para o aprofundamento de uma estrutura hierárquica e burocrática de ensino em vigência (CURY, 2000, p. 44).

Nesse cenário, reafirma-se o desafio dos CMEs: instituírem-se como órgãos de Estado e não de governo. Para tanto, novos desenhos se impõem no cenário nacional, com a instituição do Sistema Nacional de Educação conforme estabelece o Plano Nacional de Educação em vigor.

3. Desenho e além do desenho dos CMEs

Como não há legislação federal que determine a criação de CMEs, a decisão de criar o órgão é exclusiva do município e o processo de criação parte deve partir da vontade política da sociedade e o seu desenho deve resultar de ampla discussão na comunidade. Instituídos por lei municipal, compete aos próprios colegiados a elaboração e a aprovação dos regimentos, que regulamentam a aplicação da lei de criação e especificam o seu funcionamento.

Para Faria e Ribeiro (2011), o grau de institucionalização dos conselhos pode ser medido por meio de indicadores, tais como: tempo de existência; presença de "uma estrutura organizacional", existência de recinto próprio e "frequência de reuniões" (p.128). A estrutura de funcionamento inclui a própria estrutura burocrática, medida pela existência ou não de apoio técnico; previsão de câmaras ou comissões técnicas; mesa diretora e suas funções; conferências, recursos materiais, destaque

[4] A esperada transferência do poder decisório aos municípios, por meio da descentralização, como premissa de que a gestão democrática se realizasse, não se concretizou. Assim, a descentralização passou a se configurar como desconcentração. Apesar de se apresentar com o discurso da descentralização e da autonomia, a desconcentração diz respeito, ao simples deslocamento de atribuições entre os entes federados, das esferas federais e estaduais para as esferas municipais, sem a partilha de poderes, implicando, também, a privatização dos serviços públicos e a abertura do país ao capital financeiro internacional. (ABREU, 1999; ABREU; SARI, 1999; DUARTE, 2002; FREITAS,1998).

orçamentário; e tudo o mais que possa contribuir para a viabilidade e a legitimidade de suas manifestações. (LUCE; FARENZENA, 2008, p.91 e 92).

Estudos têm evidenciado que os CMEs, cujas condições de funcionamento, como espaço físico e infraestrutura dependem da Secretaria Municipal de Educação, tendem a submeter-se ao Executivo, constituindo-se "mais um espaço institucional, ou mais um setor, entre outros, dentro da máquina político-estatal" ou mesmo promovendo o "isolamento dentro da máquina governamental e isolamento no tocante à sua inserção societal" (LÜCHMANN, 2009, s/p).

Confere, também, institucionalização, o lugar ocupado pelo poder decisório dos CMEs "no conjunto das prioridades governamentais", ou seja, a legitimidade do seu papel legislativo no âmbito do município. Nesse sentido, é importante atentar às relações que os CMEs estabelecem com outras instituições, sobretudo com o Legislativo e Executivo, responsáveis pela decisão e implementação das políticas públicas. Muitas vezes, os conselhos, por não conseguir legitimidade democrática, tendem-se a afastar-se dos seus objetivos precípuos, tornando-se "localizados", ancorando-se apenas na legalidade da sua institucionalização, prevalecendo atuações pautadas pelo imediatismo, fragmentação e burocratização (LÜCHMANN, 2009, s/p).

Para Fung (2004), o desenho institucional controla, inclusive, a "matéria da deliberação" (p. 178), por impactar, diretamente, a maneira pela qual se delibera. Determinados conteúdos exigem conhecimentos específicos que nem todos os participantes possuem o que pode vir a constranger a deliberação[5].

Ainda é importante atentar para a distribuição, concentração e alternância de poderes em relação à formulação das normas de funcionamento; à definição da pauta (quando, quem e como); à alteração da pauta; à previsão de espaços para: debates face a face à votação (quem tem direito a voz e a voto), e à existência de mediadores no processo; entre outras regras (CUNHA, ALMEIDA, FARIA e RIBEIRO, 2011; FARIA e RIBEIRO, 2011).

O caráter inclusivo e democratizante dos conselhos (CUNHA, 2009; FARIA; RIBEIRO, 2010) pode ser mensurado por meio de regras, cujos princípios apontam para a pluralidade da representação, condições de igualdade entre os participantes e possibilidade de expressão da diversidade e do conflito (CUNHA, 2009), especialmente com a incorporação de "grupos menos mobilizados e mais vulneráveis" (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p.114).

Nesse caso, são valiosas as regras que definem composição e representatividade dos CMEs, tais como: o "número de membros"; "mandato e a possibilidade de reeleição dos conselheiros"; existência ou não de "paridade entre governo e sociedade civil" (FARIA, 2007, p.126); "eleição livre de conselheiros e/ou para o exercício da presidência" (FONSECA, 2011, p.160); definição prévia de "categorias de entidades que podem demandar representação" (CUNHA, ALMEIDA, FARIA & RIBEIRO, 2011, p. 307, 308); garantia da representação por membros da sociedade civil e definição de critérios para a escolha.

---

[5] A deliberação consiste em "um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações que apelem aos outros participantes e por razões que os outros possam aceitar" (FUNG, 2004, p. 179).

Gomes e Pascoalino (2000), Borges (2000), Azevedo (2002), Gouveia e Souza (2002), Souza e Faria (2004), Peroni (2008), Souza e Vasconcelos (2008), Cunha, Araújo, Costa e Jesus (2013) e Werle (2013) destacam que a composição e a representatividade dos conselhos refletem, muitas vezes, interesses do Poder Executivo ou, mesmo, interesses privados. Sobre esse aspecto, vale lembrar pesquisa realizada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação que destacou dados preocupantes, especialmente, relativos ao exercício da presidência, exercida direta ou indiretamente pelo Poder Executivo em aproximadamente um terço dos CMEs do Brasil. (BRASIL.MEC.SEB, 2005, p. 66). Todavia, mesmo que o Secretário de Educação não exerça a presidência, não há garantias de funcionamento de caráter democrático. Condições desiguais no tocante ao acesso à informação e ao saber e à submissão cultural podem nortear o processo decisório e constituir fortes impeditivos de construção de espaços públicos democráticos (SOUZA E VASCONCELOS, 2008).

Fuks e Perissinotto (2006) sinalizam recursos[6] de que os conselheiros dispõem e que podem ser: a) individuais referentes ao perfil socioeconômico e educacional e b) coletivos, de natureza organizacional (financeiros, materiais e humanos) ou política, pertencentes às entidades representadas no órgão (FUKS, 2005). Fuks (2005) e Fuks e Perissinotto (2006) reconhecem, também, o peso de recursos não convencionais, individuais de natureza subjetiva e os recursos coletivos, de natureza objetiva, tais como as redes de apoio político, que permitem conexões externas ao órgão e a constituição de nichos de atuação.

Por sua vez, a regra paritária[7] não garante democratização esperada (TATAGIBA, 2002; OLIVEIRA, 2008), porque "mesmo que entre sociedade e governo exista igualdade numérica, essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio decisório" (TATAGIBA, 2002, p. 57). Sendo assim, merece cautela a defesa ingênua à participação da sociedade civil, pois a mera presença dos membros da sociedade civil não define "uma paridade efetiva no processo de discussão e de tomada de decisão" (LÜCHMANN, 2009, s/p).

Para Lüchmann, os membros da sociedade civil, por representarem entidades das mais diversas ordens, imprimem ao segmento um caráter mais heterogêneo e fragmentado, em paralelo ao do Estado, indicado pelo Executivo e cuja constituição se revela mais unificada. Mesmo que a escolha dos representantes da sociedade civil seja articulada em assembleias e fóruns, a participação não garante "interlocução com a ampla maioria dos *não organizados* que permanecem à margem desse processo" (LÜCHMANN, 2009, s/p, italicos no original).

Lüchmann reconhece diferenças impostas à participação dos conselheiros, os quais ficam condicionados ao segmento que representam. A participação dos representantes do Estado é obrigatória e vincula-se às funções dos cargos que ocupam, inversamente às condições de participação da sociedade civil, que é voluntária e os seus representantes podem ser substituídos.

---

[6] Tais recursos são considerados como meios disponíveis aos indivíduos ou às organizações para o aumento da capacidade de ação e de influência política.

[7] Trata-se de um princípio que pretende garantir o equilíbrio na tomada de decisões nesses colegiados. Oliveira associa o princípio da paridade ao da pluralidade, por estarem ambos "diretamente relacionados à participação e à representação política" e ainda, porque tais princípios remetem ao "mesmo peso (numérico e político) na composição dos conselhos tanto aos diferentes setores que representam a sociedade civil como as diferentes instâncias do aparato estatal". (OLIVEIRA, 2008, p.108-109)

Como geralmente não há critérios para indicação dos conselheiros do Estado, os seus representantes podem não se familiarizar com as temáticas atinentes ao órgão e ao posicionamento político esperado.

Cunha (2009) destaca a fragilidade dos representantes da sociedade civil pela escassez de debate e contestação, decorrentes, muitas vezes, da burocratização da ação dos conselhos; do desconhecimento prévio da agenda, da desarticulação do segmento representado e da "pressão do poder público para que sejam aprovadas rapidamente questões que lhe interessam diretamente" (p. 136).

Tatagiba (2005) observa "tendência à elitização da participação", na qual a esperada heterogeneidade na composição dos conselhos se associa ao perfil dos conselheiros. Estes se revelam cada vez mais "bem acima da média nacional" no que refere "à renda, escolaridade e engajamento político partidário" (p. 209).

Dada à complexidade dos CMEs e o pouco investimento na competência técnica dos conselheiros, muitos conselheiros nomeados ficam subordinados ao Poder Executivo (SOUZA; VASCONCELOS, 2008) enfraquecendo o poder decisório e o exercício da democracia. Para (WERLE, 2013), a formação em ação e indicação de "processos de acompanhamento e avaliação constantes" são também elementos a serem considerados.

Considerações

Longe de revisar todas as teorias sobre desenho institucional, objetivou-se, aqui, ressaltar algumas contribuições teóricas de autores neoinstitucionalistas para a compreensão da importância de elementos mais comuns na análise dos CMEs.

Muitos são os problemas e desafios a serem enfrentados na estruturação do desenho de tais órgãos que se revelam, ainda, muito incipientes. Cumpre lembrar os contextos e as particularidades dos CMEs, cuja inserção legal se deu pelo próprio Estado, instituindo-os como órgãos de políticas públicas. Além disso, deve-se levar em conta a trajetória histórica desses colegiados como espaços intermediários, de partilha de poder e, sobretudo, a sua pluralidade, pautada pela representação do poder local e de outras instituições e segmentos sociais (ABREU, 1999; GONÇALVES, 1998; OLIVEIRA e SANTANA, 2010; VERHINE, 2000).

Assim sendo, o desenho institucional apresenta-se como uma variável importante, porém insuficiente para a compreensão dos CMEs. Convém destacar, com Avritzer (2008), que o desenho por si só não determina resultados de processos participativos. É necessário recorrer à categoria desenho participativo interativo para articular "desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos" (p.47). Lüchmann (2009), por seu turno, considera o desenho institucional "uma terceira variável" resultante das "articulações entre Estado e sociedade", integrando, portanto, o "tripé de fatores considerados determinantes para o maior ou menor sucesso deliberativo dessas experiências" (s/p).

Por fim, lembrando Fuks e Perissinotto (2006), são necessárias, ainda, pesquisas voltadas para a compreensão das conexões externas a esses colegiados, especialmente, no que tange ao grau de

permeabilidade de interesses das instituições políticas, à participação efetiva nos conselhos e ao impacto do processo decisório na qualidade da democracia.

Conforme elucidado, reafirma-se o desafio dos CMEs de instituírem-se como órgãos de Estado e não de governo. Cabe lembrar que novos desenhos dos CMEs se impõem no cenário nacional, com a instituição do Sistema Nacional de Educação.

Referências

Abreu, M. (1999). Descentralização e federalismo. *Cadernos Aslegis*, 7(3), 30-35.

Abreu, M. & Sari, M. T. (1999) Colaboração entre União, Estados/DF e Municípios na área da educação. *Cadernos Aslegis*, 8 (3), 9-15.

Almeida, D. C. R. & Cunha, E. S. M. (2011). A Análise da Deliberação Democrática: Princípios, Conceitos e Variáveis Relevantes. IN: Pires, R. R. C. (v. 7), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas 14(1), 43-64.

Avritzer, L. A (2011). Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate. IN: Pires, R. R. C. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (pp.13-25). Brasília: Ipea.

Azevedo, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade* 23(80), 49-7.

Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF.

Brasil. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de1996*. (1996) Brasília: Casa Civil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. (Acessível em 02 de julho de 2015).

Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica (2000). Parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília.

Brasil. Ministério da Educação (2005). Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. *Secretaria de Educação Básica. (SEB/MEC)*. Brasília http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/perfcons_05.pdf. (Acessível em 15 de julho de 2015).

Castro, D. F. & Souza, D. B. (2012). Gestão Democrática da Educação em Portugal e no Brasil sob Enfoque Comparado: Possibilidades e Limites na Esfera Local IN: ANPAE (org,) Zaragoza. http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/publicacao.html. (Acessível em junho de 2015).

Cunha, M. C.; Araújo, R. B. M.; Costa, J. M. A.& Jesus, M. L. T. B. (2013). CMEs no estado da Bahia: os desafios para a compreensão do alcance das práticas democráticas na educação municipal. IN: Souza, D. B. *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico* (pp. 165-185). São Paulo: Edições Loyola.

Cunha, E. S. M. (2009). *Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006)*. Doutorado em Ciência Política. UFMG. http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfsconselhos/schettini%20e%20efetividade%20deliberativa.pdf. (Acessível em 12 de junho de 2015).

Cunha, E. S. M.; Almeida, D. C. R. ; Faria, C. F. & Ribeiro, U. C. (2011). Uma Estratégia Multidimensionalidade de Avaliação dos Conselhos de Políticas: Dinâmica Deliberativa, Desenho Institucional e Fatores Exógenos. IN: Pires, R. R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: Ipea.

Cury, C. R. J. (2000). Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: Ferreira, N. S.C. & Aguiar, M. A. S. (Orgs.) *Gestão da educação* (pp. 43-60). São Paulo: Cortez.

Cury, C. R. J. (2004). O Regime de Colaboração no Ordenamento Jurídico da Educação Escolar Brasileira In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Cadernos de Referência*. Programa Nacional de capacitação de Conselhos Municipais de Educação (Pró-Conselho). Brasília.

Dryzek, J. S. (2004). Legitimidade e Economia na Democracia Deliberativa. IN: Coelho, V. S. P. & Nobre, M. (org.), *Participação e Deliberação Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 41-62). São Paulo: Ed. 34.

Duarte, M. R. T. (2002). Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. *Perspectiva – Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC*, 20 (2), 303-327.

Duarte; M. R. T.; Oliveira, R. de F. & NASCIMENTO, E. M. (2012). Apontamentos para análise da atuação dos Conselhos municipais de educação no âmbito do sistema educacional brasileiro. IN: ANPAE, Zaragoza. http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MarisaRibeiroDuarte_res_int_GT7.pdf. (Acessível em 22 de junho de 2015).

Duarte; M. R. T.& OLIVEIRA, R. F. (2013). CMEs no estado de Minas Gerais: das funções atribuídas no regime de colaboração IN: SOUZA, D. B. *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico* **(**p. 165-185). São Paulo: Edições Loyola.

Faria, C. F. (2007). Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: Avritzer, L. *A participação social no Nordeste***.** Belo Horizonte: Ed. UFMG. http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/a_participacao_social_no_nordeste.pdf. (Acessível em: 29 de junho de 2015).

Faria, C. F.& Ribeiro, U. C. (2011). Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo IN: Pires, R. R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (372 p.). Brasília: Ipea.

Freitas, D. N. T. (1998). A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal**.** *Revista da Faculdade de Educação*, 24 (2), 29-47. São Paulo.

Fonseca, I. F. (2011). Relações de Poder e Especificidades do Contexto em Fóruns Participativos. IN: Pires, R. R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (372 p.). Brasília: Ipea.

Fung. A. (2004). Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: Coelho, V. S. P. & Nobre, M. (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34.

Fuks, M. (2005). Participação e Influência Política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política***,** 25, p. 47-61.

Fuks, M. & Perissinotto, R. (2006). Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21 (60). São Paulo.

Gomes, C. A. & Pascoalino, H. (2000). O elo (às vezes perdido) da gestão: estudos de caso sobre resultados iniciais do FUNDEF. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,*16 (2),197-211.

Gonçalves, R. A. (1998). O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio. Cadernos de Pesquisa, 103,14-52.

Goodin, R. E. (1996). Institutions and their design. IN: Goodin, R. E. (ed.). The Theory of Institutional Design (pp. 1-53). Cambridge: Cambridge University Press,

Goodin, R. E. (2005). Sequencing deliberative moments. *Acta Politica*, 40.

Gouveia, A. B. & Souza, A. R. (2002). Conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF em municípios do Paraná (Pôster). In*: Reunião Anual da ANPED*, 25, GT Estado e Política Educacional no Brasil, Caxambu, MG. Anais... Rio de Janeiro: ANPED. 1 CD-ROM.

Immergut, E. (1992). *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe.* (pp. 18-28) Cambridgeersity Press.

Luce, M. B. & Farenzena, N. (2008). Conselhos municipais em Educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. IN: Souza, D. B. (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentrlização, participação e cidadania* (pp. 75-96). São Paulo: Xamã.

Lüchmann, L. H. H. (2009). O desenho institucional dos Conselhos Gestores. In: Lyra, R. P.(Org.) *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: Ed. UFPB. http://www.npms.ufsc.br/publicacoes.php. (Acessível em 12 julho de 2015).

Matos, A. N. S. (2001). FUNDEF: fiscalização e controle social. In: Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto, 1. Brasília, DF. **Anais.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações.

Oliveira, O. F. (2008). *O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Oliveira, R. P. & Santana, W. (2010). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO.

Peixoto, M. C. L. (2003). Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar IN: Oliveira, D. A. & Duarte, M. R. T. (Orgs.) *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica* (p. 101-106). Belo Horizonte: Autêntica.

Peroni, V. M. V. (2008). Conselhos municipais em termos de redefinição do conceito de democracia In: Souza, D. B. *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã.

Saviani, D. (1999). Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, 20 (69),119-136.

Souza, D. B. & Faria, L. C. M. (2004). Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96**.** *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 12 (45), 925-944.

Souza, D. B. & Vasconcelos, M. C. C. (2008). CMEs: espaços de controle social? In: Souza, D. B. *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã.

Souza, D. B. & Vasconcelos, M. C. C. (2013). CMEs no estado do Rio de Janeiro: sobre a autonomia concedida e a submissão herdada. IN: *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico* **(p**p. 149-164). São Paulo: Edições Loyola.

Souza, D. B. & Duarte, M. R. T. & Oliveira, R. F. (2013). CMEs no Brasil: uma cartografia a partir dos estudos teóricos empíricos IN: Souza, D. B. Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico (pp. 23-55). São Paulo: Edições Loyola.

Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (p. 47-103). São Paulo: Paz e Terra.

Tatagiba, L**. (**2005). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política***,** 25, 209-213, http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31122.pdf. (Acessível em 11 de junho de 2015).

Verhine, R. E. (2000). Um experimento chamado Fundef: uma análise do seu desempenho no cenário nacional e no contexto da Bahia. *Educação Brasileira***,** 22 (45),121-146.

Vermeule, A. (2012). Intermittent institutions**.** *Politics, Philosophy & Economics*. 11 (1), 5-25.

Wampler, B. (2011). Instituições participativas como "enxertos" na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias IN: Pires, R. R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação,* 7 - 372. Brasília: Ipea.

Werle, F. O. C. (2013). CMEs no estado do Rio Grande do Sul: gênese e institucionalização IN: Souza, D. B. *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico* (pp. 209-227). São Paulo: Edições Loyola.

EIXO 04

Escola pública, políticas de escolha e desigualdades em educação

Concepção de Sustentabilidade Ambiental e as Práticas de Professores em Formação Inicial nas Áreas Rurais Degradadas no Amazonas

Ademar Vieira dos Santos
Universidade Federal do Amazonas
avasantos2013@mail.com

Jascqueson Alves de Oliveira
Universidade Federal do Amazonas
jascqueson@gmail.com

Resumo: Essa investigação foi realizada com a finalidade de verificar a concepção política de sustentabilidade na educação e as práticas escolares de inclusão de professores em formação de escolas públicas da zona rural do Município de Coari/ Amazonas onde a investigação foi realizada. Perrenoud (2008), afirma que prática reflexiva como seu nome indica, é uma prática cujo domínio é conquistado mediante a prática. Para Saviani (2011), a prática pedagógica é uma prática social, no intuito de atingir a democratização do saber. A iniciativa por realizar esta investigação se deu a partir de nossas experiências como docentes, ministrando aulas e orientando projetos de conclusão de curso de professores em formação das escolas púbicas da zona rural, em cursos de licenciatura. Ao constatar as desigualdades por parte do poder público, no tratamento e atendimento as demandas das escolas, dos estudantes e dos professores. O cenário apresentado nos sensibilizou a verificar as práticas escolares de inclusão ou exclusão dos professores no contexto do ambiente de ensino aprendizagem da escola Morin (2007). Trata-se de uma investigação qualitativa, porquanto se trata de um estudo de abordagem bibliográfica, documental e de campo (Coutinho (2014), onde se utilizará como instrumento de recolha de dados, questionários com questões fechadas, Dias (2009). A forma como se apresentava o problema das políticas públicas, inclusão e exclusão nas escolas da zona rural, nos potencializam a utilizar o Método Dialético como paradigma reflexivo desse estudo, (Coutinho (2014). Esse estudo é relevante por nos proporcionar entender de forma crítica, a concepção de sustentabilidade na educação daqueles professores e as suas práticas educativas de inclusão no ambiente das escolas públicas onde vivem no interior do Amazonas.

Palavras chave: Políticas públicas, Formação, Professor, Sustentabilidade

Introdução

A cultura amazônica e as cidades amazônicas, estas caracterizadas por vários grupos sociais: os indígenas, desde aqueles do interior da floresta – os mais isolados, os caboclos ribeirinhos e os imigrantes de outras regiões do Brasil, populações que ainda neste tempo vivem excluídas das oportunidades de uma vida digna, vivendo sob os interesses de um modelo de exploração, econômico, político e social que perpassa pela expropriação dos recursos ambientais (Araújo 2003).

O que nos salta aos olhos em nossas viagens de barcos pelos rios do Amazonas, além da exuberância da floresta, são suas cidades localizadas as margens desses. Como ressalta Oliveira (2000, p.62), "o que nos leva a compreender a paisagem [das cidades] como o resultado das determinações das políticas do Estado e das relações sociais de produção e, mais ainda, como depositária de vida, sentimentos e emoções no cotidiano das pessoas", estas que vivem no construir de sua historicidade em comum com o ambiente natural, onde se destacam o rio e a floresta fazendo parte da construção do existir humano do amazônida, de sua conformação simbólico-imaginativa.

Este panorama nos remete a um processo de urbanização caracterizado pela particularidade destas comunidades na relação com a floresta e a terra, como elementos primeiros de suas produções econômicas e culturais. O contexto da educação, no espaço que iniciamos nossa reflexão, precisa ser demarcado pelas possibilidades de existência de um modelo que caminha por fora da exploração, principalmente dos recursos naturais da floresta.

A formação superior dos professores que atuam no interior das florestas e nas margens dos lagos e dos rios do Amazonas perpassa fundamentalmente pela presença das instituições públicas de ensino nesses espaços. A universidade pública cabe o interesse e o compromisso de não permitir o avanço das injustiças sociais e do desaparecimento dos recursos naturais, em nosso caso aqui na região.

A degradação ambiental da zona rural no Município de Coari parece ser uma situação que, ao longo dos anos tem sido a causa das muitas dificuldades enfrentadas pelas comunidades. Em parte entende-se que essa condição pode ser atribuída à falta de conhecimentos sobre os cuidados com o meio ambiente. Isto de certa forma deixa as pessoas das comunidades rurais impossibilitadas de criar soluções para os problemas de degradação que mais lhes incomodam (Batista 2003).

Justificativa

O interesse desta pesquisa surgiu a partir das experiências vividas durante as muitas visitas realizadas as escolas da zona rural do município de Coari, e também da convivência como professor e orientador de estágio de professores em formação do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR). Ao constatar in loco nas comunidades rurais visitadas um processo avançado de degradação ambiental. O (PARFOR) é um curso de formação de professores em licenciatura plena, com habilitação para o Ensino Básico, destinado a professores que possuíam apenas magistério, e a professores que queiram adquirir outra licenciatura.

Os professores em formação são oriundos da Sede do Município, 30% deles trabalham na Zona Urbana e 70% na Zona Rural. Os que trabalham na Zona Rural interagem diariamente com estudantes jovens e adultos de diferentes comunidades nas quais enfrentam problemas de degradação ambiental como: falta de alimentação, resultado da pesca indiscriminada e do desaparecimento dos animais das áreas próximas, derrubada indiscriminada das florestas adjacentes, provocando a queda dos barrancos, um processo que ao longo dos anos vem causando progressivo assoreamento dos leitos dos rios da região, principalmente na época de seca, quando alguns trechos de parte deles ficam inavegáveis, saneamento básico, serviços historicamente

inexistentes no interior do Amazonas, lixo ao céu aberto, esta situação se dá pelo fato de historicamente não existir na região um serviço de coleta de lixo, as comunidades ribeirinhas findam enterrando os seus resíduos, isto é, poluindo o solo, ou depositando nos lagos e igarapés ao redor das comunidades.

Falta de transporte escolar, este fato vem se dando ao longo dos anos devido à incompatibilidade entre as políticas públicas de transporte do poder público municipal e as políticas públicas dos presidentes de comunidades rurais, que por questões políticas e ideológicas não aceitam a contratação de devidos barcos para transportar os estudantes, pelo fato de os donos dessas embarcações não serem seus aliados políticos, degradação política, causada pela fragmentação, descontinuidade e insustentabilidade política, que no caso de muitos municípios historicamente tem sido uma prática constante.

Além do mais, faltam às populações dessas áreas conhecimentos relacionados ao meio ambiente que lhes possibilitem enfrentar de forma racional e crítica as problemáticas de degradação ambiental resultantes do processo sócio- histórico que ao logo do tempo tem se constituído em desafio para todas as comunidades ribeirinhas.

Estas condições incomodaram e foram o motivo maior da elaboração desse projeto com a finalidade de investigar as condições de degradação ambiental vivenciada por algumas das duzentas e quarenta comunidades existente no Município de Coari no Estado do Amazonas.

A concepção de natureza e meio ambiente como forma de reflexão na intervenção das práticas ambientais agressivas e a sustentabilidade ambiental no Amazonas

Para iniciar qualquer debate sobre meio ambiente e as condições de devastação e degradação do local onde vivem, as comunidades, necessariamente, precisam ter formado uma concepção e um pensar próprio sobre natureza e o meio ambiente amazônico. “O pensamento é, mais que nunca, o capital mais precioso para o indivíduo na sociedade” Morin (2002 p18). Isto a priori deve ser pensado pelos próprios sujeitos que vivem nas comunidades num constante processo concreto de reflexão e interação com pesquisadores, professores e outros, essa relação não pode se dar de forma aleatória, pelo fato de ter que ser realizada de acordo com a realidade social, as potencialidades regionais, e, por conseguinte as novas perspectivas de desenvolvimento sustentável para a região. Isto de acordo com Leff (2003), implica uma revolução do pensamento, uma mudança de mentalidade, uma transformação do conhecimento e das práticas educativas para construir um novo saber e uma nova racionalidade que orientem a construção de um mundo melhor.

Percebe-se que a natureza na Amazônia não pode continuar sendo contemplada como um santuário sacralizado, intocável. No entanto, acredita-se que os homens e as mulheres amazonenses precisam perceber a natureza amazônica como um bem que deve ser preservado de forma equilibrada, o que significa dizer que podem explorar a natureza, porém preservando-a, de modo que as próximas gerações possam também explorar e viver dela de maneira sustentável.

Entende-se também que os trabalhadores, assentados ou comunitários que vivem às margens dos rios precisam se perceber como partícipes do meio onde vivem e não poderão polarizar ou

compartimentalizar ecologicamente o meio ambiente, excluir os seres humanos ignorando que o meio ambiente se constitui do meio geográfico, biológico ou ecológico, mas também do meio cósmico, e do social com suas instituições, suas problemáticas, suas culturas e seus valores. Santos (2007).

O currículo escolar como recurso epistemológico para se pensar a degradação e as possibilidades de desenvolvimento sustentável em comunidades rurais degradadas

A parceria dos professores das séries iniciais, que estão realizando cursos de licenciatura nos programas de formação de professores é de fundamental importância na zona rural, considerando que são eles que estabelecem a educação ambiental no currículo e nas diferentes disciplinas ministradas para as crianças, evitando que a questão ambiental seja tratada apenas nos conteúdos ligados às áreas das ciências naturais e, dessa forma, possam sensibilizar as crianças da zona rural na construção de uma nova mentalidade sobre meio ambiente. Travassos (2004) entende que uma visão da educação para o meio ambiente mais ampla deve envolver as pessoas da comunidade, os currículos escolares e a preparação dos professores em geral, não apenas aqueles que estão ligados às áreas das ciências biológicas ou da geografia.

Gomes & Vieira (2009), kerr (1993) definem o currículo como sendo toda a aprendizagem organizada ou conduzida pela escola, que se efetua no contexto de um grupo de maneira individual, no interior ou no exterior da escola. Para os referidos autores, o currículo funciona como um programa de atividades dos professores e dos alunos, concebido de maneira que os alunos alcancem na medida do possível certos fins ou certos objetivos educativos. Porém, defendem também que o currículo não se esgota num programa de disciplina e aprendizagem. Pode ser definido como aquilo que acontece objetivamente ao aluno como resultado da escolarização enquanto experiência de vida. Eles entendem que o currículo extrapola o aspecto da formalidade e se expressa também por meio das ações dos sujeitos no contexto escolar.

Ciurana, Maria, Pubill & Arbrat (2009) salientam que o currículo da escola funciona como um sistema de governança, no qual estão estabelecidas todas as orientações a serem desenvolvidas no contexto da escola. Falam da importância do currículo de formação inicial dos professores na universidade e na interação desta com os professores no ensino fundamental na implementação das ações curriculares realizadas na escola.

Para Ciurana, Maria, Pubill & Arbrat (2009), educar para a sustentabilidade constitui um objetivo que implica em grandes esforços e trocas de experiências entre as diferentes modalidades de ensino, e os diferentes atores envolvidos na implementação das ações educativas, de modo a diagnosticar as carências existentes no ensino fundamental, para em seguida poder realizar intervenções colaborativas.

Subentende-se, dessa forma, que o currículo escolar deve ser amplo, o que significa dizer também que ele deve estar sempre aberto para novas sugestões.

Para isto entendemos que os professores e professoras das escolas rurais precisam desenvolver estratégias de ensino-aprendizagem que sensibilizem e motivem as crianças a adotarem novas

práticas e hábitos em relação ao meio ambiente. Travassos (2004) colabora com essa ideia quando diz que a educação ambiental tem que ser desenvolvida como uma "prática" para a qual todas as pessoas que trabalham em uma escola precisam estar preparadas. Não basta que seja acrescentada como uma disciplina dentro da estrutura curricular.

Estratégias de aprendizagem em educação ambiental e sustentabilidade

Nesse processo de construção do currículo e da concepção de meio ambiente e sustentabilidade é de fundamental importância que os professores e professoras criem momentos e atividades reflexivas através das quais as crianças da zona rural demonstrem suas concepções sobre o meio ambiente, suas representações sociais em relação ao ambiente onde vivem, que elas tenham total liberdade de explicitar seus sonhos e até mesmo suas frustrações diante da falta de algum mantimento, ou outra situação qualquer que esteja lhes causando desconforto no meio familiar ou na escola onde estudam.

Segundo de Travassos (2014), a educação para o meio ambiente é, portanto, um assunto que deve ser tratado de maneira integrada, englobando a prática pedagógica e a representação social dos sujeitos envolvidos, colocando as pessoas como participantes de um mesmo processo, na tentativa de solucionar os problemas ambientais.

A educação ambiental não deve simplesmente ser um conteúdo ensinado e apreendido em sala de aula com as crianças. Percebe-se que existe um grande potencial de recursos didáticos, pedagógicos que podem ser utilizados com o propósito de fazer com que os aprendizes vivenciem a educação ambiental de forma lúdica, isto é, através de situações que lhes emocionem. Para Ruscheinsky (2002). As histórias em quadrinhos combinam imagem e texto escrito, constituindo um código específico, procurando a participação ativa do leitor por via emocional, anedótica, assistemática, concreta em muitos casos, as historietas assumem função apelativa, especialmente quando expressam instruções para melhorar uma atitude, adquirir um hábito, alertar para perigos eminentes e outros.

Compreendemos que através desses recursos os aprendizes podem expressar melhor seus sentimentos, e, por seguinte se tornarem mais curiosos e interessados pelo estudo do ambiente. Tais atividades podem de alguma forma motivar até mesmo as pessoas adultas nos mais diferentes graus de ensino, dentro e fora dos muros da escola.

- A Educação Ambiental deverá enriquecer a formação do aluno, propiciando o conhecimento de princípios básicos e o desenvolvimento de uma consciência ambiental.
- Despertar a sensibilidade para observar e perceber a importância da natureza (solo, flora, fauna, ar) para a qualidade de vida;
- Demonstrar a importância do exercício contínuo de cidadania, visando a valorização do entorno natural e cultural;
- Desenvolver a capacidade para o reconhecimento, valorização, respeito e preservação do meio ambiente, para impedir a descaracterização das peculiaridades locais e regionais (Faria, 2001: p.82).

A complexidade que envolve essa questão exige por parte dos educadores nas atividades de extensão, e de outras pessoas envolvidas com esse assunto maior esforço e reflexão no sentido de buscar de maneira concreta conhecimentos ambientais mais abrangentes e nas diferentes fontes e formas de linguagem e representações da leitura do mundo que não estão restritos apenas às disciplinas escolares ou em alguns poucos livros e revistas.

Acreditamos que os conhecimentos surgidos dessa interação devem potencializar nos ribeirinhos a capacidade de refletir sobre novas formas de proteger o solo, maneiras de preservar da poluição os mananciais próximos das comunidades, como também de descobrirem novas maneiras de lidar com os tipos de culturas que há muito tempo já costumam plantar nas suas lavouras, e ao mesmo tempo sejam capazes de descobrir outros tipos cultiváveis na região que possam melhorar a alimentação e a vida de todos na localidade.

Portanto, entendemos que as atividades formais e informais realizadas por professores e pesquisadores de forma comprometida através das atividades de extensão nas comunidades ribeirinhas podem em muito contribuir no processo de informação, promovendo conscientização nas pessoas que residem nos mais remotos lugares desse grande Estado, de modo que se possa promover nas novas gerações uma outra reflexão sobre desenvolvimento sustentável e qualidade de vida dos povos que vivem no campo e do campo.

Esperamos que os ribeirinhos possam lutar de maneira engajada, tendo clareza do tipo de desenvolvimento que querem para eles e para os seus filhos.

"É preciso, também, perceber que o desenvolvimento deveria ter como finalidade: viver com compreensão, solidariedade e compaixão. Viver melhor, sem ser explorado, insultado ou desprezado" (Morin, 2003: p.105).

No entanto, o desenvolvimento sustentável no Amazonas tem necessariamente que se dar a partir dos movimentos sociais, da luta política dos próprios amazônidas. Não será mais possível conceber as propostas ou parcerias desenvolvimentistas oferecidas por personalidades internacionais ou até nacionais (Araújo, 2003). De certo modo elas são agressivas, pois acabam se transformando em práticas espoliativas, através das quais os colonizadores ou exploradores passam a levar as nossas potencialidades de maneira indiscriminada. Dessa forma entendemos que nossa postura enquanto estudantes, professores, pesquisadores e agricultores não pode ser de passividade diante de tais situações. Frente a isso, as atividades educativas devem de alguma maneira sensibilizar os ribeirinhos á práticas ambientais criativas sustentáveis, ao mesmo tempo resistentes e radicais a promessas de projetos de meio ambiente que não atendam às suas demandas.

O comportamento e as práticas políticas dos homens e das mulheres amazonenses deve de alguma maneira fazer erradicar a concepção e a postura eurocêntrica existente em relação aos povos que aqui vivem, de que não são capazes de pensar, desenvolver e criar condições sustentáveis de vida e que todos os projetos têm obrigatoriamente de ser elaborados por mentes iluminadas que muitas vezes vivem fora do contexto regional.

Com isto não queremos dizer que vamos viver de forma isolada no mundo globalizado. Precisamos ser potencialmente inteligentes para saber utilizar as ideias globais na construção dos projetos

locais, sem ter que ser necessariamente e exclusivamente conduzidos pelos outros, sem ter que perder nossa identidade e liberdade. Entendemos que diante de tantas perdas históricas, mesmo de forma tardia se faz necessário mudar nossa postura de posse em relação à Amazônia.

Promover debates sobre degradação e preservação ambiental em comunidades ribeirinhas no Estado do Amazonas parece ser um grande desafio das pessoas que se aventuram a tal atividade. Em primeiro lugar, os professores/professoras e estudantes universitários precisam, além de um projeto de extensão com objetivos bem definidos, estar individual e coletivamente conscientes do que realmente querem para o Amazonas, para os ribeirinhos.

Em segundo lugar, as atividades realizadas devem suficientemente sensibilizar as crianças ou demais sujeitos, de modo que eles se sintam participes do debate, visto que para todos eles, este momento representa um novo paradigma, pois nunca foram convocados para refletir e tomar decisões em relação aos seus próprios problemas ambientais.

Isto de certa maneira nos potencializa perceber que as atividades de extensão devem ser capazes de possibilitar aos ribeirinhos romperem com a centenária cultura do silêncio visto que pelo tipo de colonização que tivemos, os nativos ou ribeirinhos apenas possuíam o direito de concordar com todas as decisões políticas, econômicas e culturais que os colonizadores, os seringalistas, latifundiários e os coronéis de barranco decidiam tomar em relação às suas vidas no Amazonas. Diante disso, entendemos que juntamente com os ribeirinhos, precisamos refletir sobre novos cenários socioambientais nas comunidades, um novo tipo de comportamento político, e uma nova cultura.

Para isto entende-se que o trabalho dos professores/professoras nas escolas ribeirinhas deve ser realizado dentro de uma perspectiva interdisciplinar, fazendo com que eles possam superar as suas visões fragmentadas entre as disciplinas e os diferentes conhecimentos.

Dessa forma estarão sensibilizando as crianças e demais pessoas da comunidade a mudar seus antigos hábitos ambientais. Desse modo poderão também superar suas individualidades de maneira que possam trabalhar em prol da coletividade e, numa constante forma dialogal, possam também enfrentar a situação de degradação ambiental do lugar onde vivem.

Procedimentos metodológicos

A forma como a problemática da degradação ambiental se apresenta no interior das comunidades rurais nos potencializa perceber que ela é resultado de um longo processo histórico de exploração desordenada, contradições, descaso político e falta de conhecimentos racionais que possibilitem aos habitantes se emanciparem e criar projetos de sustentabilidade para o próprio local.

As características históricas do problema em questão e a possibilidade de levantar dados mais esclarecedores e propor soluções mais concretas nessa pesquisa nos fez perceber a necessidade de utilizar o Método Dialético como eixo ideológico, reflexivo desse estudo. “A dialética situa-se, então, no plano de realidade, no plano histórico, sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformações dos fatos” (Frigotto, 2004: p.75). Por entendermos que qualquer projeto a ser implementado pelos sujeitos das áreas

degradadas com o intuito de resolver os problemas de degradação da localidade devem ser elaborados e executados com base na história do povo, na realidade e nas suas perspectivas de desenvolvimento, devem ser realizados pelo povo e para o povo local.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, porquanto se trata de um trabalho bibliográfico, documental e de campo onde se utilizou como instrumento de levantamento de dados questionários e entrevistas. Os questionários foram realizados com vinte (20) professores.

As entrevistas foram realizadas com cinco (05) professores em formação nas próprias escolas onde eles trabalham na zona rural. As entrevistas foram importantes, pois com elas estar sendo possível realizar um confronto entre as respostas dos questionários e a realidade constatada no local onde os professores em formação trabalham. Para selecionar as comunidades onde as entrevistas foram realizadas foi utilizado o critério de sorteio entre aquelas que concentram maior número de professores em formação. De acordo com Marconi & Lakatos (2009). A entrevista semiestruturada é aquela onde o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas são feitas ao indivíduo são predeterminadas. Ela se realiza de acordo com um formulário elaborado e é efetuado de preferência com pessoas selecionadas de acordo com o plano.

De acordo com essas orientações, as entrevistas com os professores em formação da zona rural foram elaboradas de acordo com os objetivos, e, por conseguinte as categorias do quadro teórico e metodológico.

O trabalho de pesquisa de campo envolveu o contato com a coordenação da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), para levantamento do número de escolas e efetivo de professores que trabalham com o Ensino Fundamental e solicitação de autorização para desenvolvimento da proposta da pesquisa em escolas da zona rural vinculada a esta Secretaria. E já de posse dessa autorização, documentada através da assinatura do Termo de Anuência pela Coordenadora local, foi dado início a aplicação dos instrumentos.

As falas dos entrevistados foram anotadas no momento da entrevista. Além das anotações, as entrevistas também foram gravadas, isto é, com a permissão do professor entrevistado.

Os procedimentos de análise de dados estão sendo realizados com base em leitura de análise de conteúdo de Marconi & Lakatos (2009), Coutinho (2014).

Para realizar as análises das entrevistas procedeu-se de início a transcrição das falas gravadas dos professores em formação, e, por conseguinte se fez análise dos conteúdos das falas e teorização dos dados, de acordo com os objetivos, e as categorias de análise de dados anteriormente estabelecidas.

Considerações finais

A causa de não se ter apresentado um resultado final desta investigação se deve ao fato dos dados ainda estarem em fase de análise. Porém, de maneira antecipada podemos informar que os dados levantados atenderam ao tema e aos objetivos inicialmente apresentados. Porém, de forma parcial podemos afirmar que o estudo foi de fundamental importância para os pesquisadores, professores e para as escolas da zona rural onde as a investigação foi realizada.

De acordo com os professores, as experiências sobre sustentabilidade e inclusão social vivenciadas durantes o curso, lhes possibilitou potencialmente ampliar suas concepções sobre meio ambiente, como também a resignificação de suas práticas escolares em relação à questão ambiental no, local onde eles trabalham como docentes.

Eles próprios passaram a entender que o trabalho nas escolas ribeirinhas deve estar estabelecido no currículo escolar, de forma crítica, de maneira que lhes possibilite criar novas estratégias de ensino. Para eles, o trabalho sobre meio ambiente e sustentabilidade deve ser realizado dentro de uma perspectiva interdisciplinar, e em forma de projetos, de forma que eles possam superar as suas visões fragmentadas entre as disciplinas e os diferentes conhecimentos (Gomes & Vieira, 2009).

Domingo, Pilar & Martinez (2013) falam da possibilidade de se promover a inclusão da educação para a sustentabilidade a partir do trabalho interdisciplinar, isto é, da realização de atividades com projetos de aprendizagem nas diferentes disciplinas escolares, de modo que os estudantes possam compreender e vivenciar a sustentabilidade de forma mais significativa. Ainda de acordo com o autor, as estratégias de aprendizagem devem passar por constantes avaliações, permitindo-se que dessa forma se proponha a melhoria do material didático e, por seguinte, a possibilidade de podermos vislumbrar boas perspectivas socioeducacionais às novas gerações.

No entendimento de Summers & Corney (2005), o trabalho realizado de forma interdisciplinar entre professores e estudantes, pode gerar muitos benefícios, pois na compreensão dos autores, o conhecimento do mundo não pode ser aplicado de maneira fragmentada, porém de forma organizada. De tal modo que as pessoas possam resignificar suas experiências cotidianas, e, nesse processo de criação e recriação construam soluções para as suas dificuldades.

Dessa forma estarão sensibilizando as crianças e demais pessoas da comunidade a mudar seus antigos hábitos ambientais. Desse modo poderão também superar suas individualidades de maneira que possam trabalhar em prol da coletividade e, numa constante forma dialogal, possam também enfrentar a situação de degradação ambiental do lugar onde vivem.

Referências

Araújo, A. V. (2003). *Introdução a Sociologia da Amazônia*. Coleção poranduba. Manaus. Editora Valer.

Batista, D.(2003) *Amazônia Cultura e Sociedade. Manaus*. Editora Valer.

Ciurana, G. Maria A, Pubill, J. M. Arbrat B. E., (2005). La sostenibilidad en la formación inicial del profesorado: aplicación del modelo ACES. *Revista: Ensenanza de las ciencias,* 2005. Número extra. VII congresso. (pp 01-06). Disponível em www.GoogleScholar. (Acedido em 06.05.15).

Coutinho, C. P. (2014*) Metodologia de investigação em ciências sociais e humnas: Teoria e Práticas*. Portugal. Editora Almedina.

Dias, M. O. (2010). Planos de Investigação. Avançando Passo a Passo, Portugal. Editora Rainha & Neves, LTDA.

Domingo, J. M. C. Pilar, A. G. Martinez, J. M. O., (2013). La inclusión de la sostenibilidade en la formación inicial del profesorado de secundaria de ciencia y matemática. Revista *Eurek sobr*

enseñanza y divulgacion de las ciencias. ISSN: nº 1697 – 011X. Doi: 10498/15627. Disponível em http://hdl. Bandle. Net/ 10498/15627 e bttp: reredc. Uca.es. www.google scholar. (Acedido em 06.05.15).

Faria I. F. (2001). Turismo Sustentabilidade e Novas Territorialidades. Coleção Geografia e Turismo. Manaus.

Frigotto, G. (2004). O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivanir. (Org.) Metodologia da Pesquisa Educacional. São Paulo: Cortez Editora.

Gomes, A. de C. C. Vieira, L. A.(2009). O currículo como instrumento central do processo educativo: uma reflexão etimológica e conceitual. IX Congresso Nacional de Educação – EDUCERE III Encontro Brasileiro de Psicopedagogia 26 a 29 de outubro de 2009. WWW. Puc pr. Br/ eventos/educere 2009/anais/pdf/2925-1387.Dispnível em google acadêmico. Acedido em 17/07/2015.

Leff, E. (2002). *Epistemologia Ambiental***.** São Paulo: Cortez.

Leff, E.(2002). *Saber Ambiental*. Petrópolis: Vozes.

Marconi, M. de A. Lakatos, E. M. (2009). *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Editora Atlas.

Morin, E. (2002). *Saberes Globais e Saberes Locais***.** *O olhar transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Garamond.

Morin E. (2002). *Repensar a Reforma. Reformar o Pensamento. A Cabeça Bem Feita*. Lisboa: Instituto Piaget.

Morin, E. (2003). *Educar na Era Planetária. O pensamento complexo como método de aprendizagem pelo erro e incerteza*. São Paulo.

Oliveira, J. A. (2000). *Cidades na Selva. Manaus*: Editora Valer.

Perrenoud, Ph. (2008). *Dez Novas Competências para Ensinar*. Editora ESF.

Ruscheinsky, A. (2002). *Educação Ambiental. Abordagens Múltiplas*. São Paulo: Artmed.

Santos, A. (2007). A questão da Educação Ambiental na Formação do Professor: um enfoque epistemológico a partir do projeto Proformar na cidade de Manaus/AM – Dissertação de mestrado 2007.

Saviani, D. (2011). *Estado e Políticas Educacionais na história da Educação Brasileira*. EDUFES. ISBN 8577720713, 9788577720712.

Summers, M. Childs, A. Corney G., (2005). Educatión for sustainable development in initial teacher training: issues for interdisciplinary collaboration. *Environmental Education Researt* http: // www. Tandfonline. Com/ loi/ ceer 20. Vol. 11, Nº 5, November 2005, pp 623 – 647. Disponível em B – on. http:// dx. Doi. Org/ 10. 1080/1350462050016984/. (Acedido em 06.05.15).

Tocantins, L. (1983). *O Rio comanda a vida: Uma interpretação da Amazônia*. Rio de Janeiro: José Olympio.

Travassos, E. G. (2004). *A prática da Educação Ambiental*. Porto Alegre: Editora Mediação.

Inclusão de estudantes com deficiência na Educação Superior: dificuldades na prática pedagógica

Aline Pereira da Silva Matos
Universidade do Minho
line-psilva@hotmail.com

Susana Couto Pimentel
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
sucpimentel12@yahoo.com.br

Resumo - O acesso de pessoas com deficiência às Instituições de Educação Superior (IES) está garantido em documentos legais, porém, a sua permanência também precisa ser efetivada. Para tanto é necessário o desenvolvimento de práticas pedagógicas inclusivas por parte dos docentes que atuam junto a essas pessoas. Realizada mediante uma pesquisa qualitativa, através de um estudo de caso, o presente estudo, o qual faz parte de uma investigação mais ampla, objetivou identificar e analisar as dificuldades apresentadas pelos docentes da UFRB no desenvolvimento de uma prática pedagógica inclusiva diante de estudantes com deficiência matriculados em cursos de graduação. Para atingir o objetivo proposto, definiu-se a UFRB como locus da pesquisa de campo e os docentes que atuam com estudantes com deficiência como participantes da investigação. Nesse sentido, para o processo de coleta de dados foram utilizadas a aplicação de questionário e realização de entrevistas com os referidos participantes. O embasamento teórico fundamentou-se nos normativos legais brasileiros e institucionais, e em autores diversos, tais como: Pimentel (2012); Almeida (2012); Cunha (2012), dentre outros. Os resultados demonstraram que no desenvolvimento da prática pedagógica os docentes relataram a ausência de formação para atuar junto a estudantes com deficiência como a principal dificuldade apresentada, seguida da carência de recursos. A falta de apoio institucional e a impossibilidade de fazer um atendimento específico em função das demandas do conteúdo do componente curricular e dos demais estudantes também foram pontuadas como barreiras para a garantia efetiva da inclusão. Ressalta-se ainda, que dos respondentes 24% informaram não ter nenhuma dificuldade para atuar junto aos estudantes com deficiência, sendo, portanto, um dado bastante significativo que sinaliza para a utilização de práticas docentes inclusivas que favorecem a inclusão destes estudantes na Educação superior.

Palavras-chave: Práticas pedagógicas, Educação superior, Estudantes com deficiência

Introdução

A inclusão de estudantes com deficiência na Educação Superior garantida através de leis que instituem no Brasil a educação inclusiva como a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/ 96, demanda mudanças de práticas pedagógicas por parte dos docentes desse nível de ensino, pois os mesmos, diante da diversidade encontrada na sala de aula, precisam ser capazes de favorecer o processo de ensino e aprendizagem para que todos que estejam inseridos neste espaço possam participar de forma efetiva das atividades desenvolvidas.

Para isso, o docente precisa reconhecer a diversidade existente no espaço educativo, entender como ocorre o processo de ensino e aprendizagem, e compreender que cada pessoa com deficiência tem as suas especificidades, o que demanda, em algumas situações, um apoio docente específico. Diante disso, no desenvolvimento desse processo educacional inclusivo, inúmeras dificuldades podem ser apresentadas pelos docentes. Em pesquisa realizada por Simoni (2011), sobre a ação do docente frente a pessoa com deficiência, 56% dos participantes afirmaram terem dificuldades para lecionar para estudantes com deficiência, pontuando as mesmas como: tempo insuficiente para elaboração de aulas e materiais; desconforto frente a tais estudantes; não saber qual metodologia utilizar; dificuldades de fazer adaptações metodológicas; desconhecimento da deficiência do estudante e questões relacionadas ao relacionamento com o mesmo.

Neste sentido, este artigo, o qual é um recorte de uma investigação mais ampla, objetivou identificar e analisar as dificuldades apresentadas por docentes da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) para o desenvolvimento de uma prática pedagógica inclusiva, junto a estudantes com deficiência matriculados nos cursos de graduação. Para atingir tal objetivo, realizou-se um estudo de caso, tendo como locus de investigação a UFRB e como participantes da mesma, docentes que tivessem lecionado para estudantes com deficiência na instituição. Para Coutinho (2013), o estudo de caso tem como característica o fato de tratar-se de uma investigação intensiva do caso a ser estudado, o qual pode ser um indivíduo, um personagem, uma organização, um pequeno grupo, entre outras diversas possibilidades.

O estudo de caso foi escolhido como metodologia, por permitir, com base na análise de situações concretas, o conhecimento mais aprofundado do objeto de estudo, além de possibilitar, um maior detalhamento do ambiente e dos participantes investigados. Essa imersão no caso estudado possibilita ao pesquisador uma descrição densa do contexto, além de levá-lo à busca de novos questionamentos e respostas.

Para fundamentar o estudo foi realizado uma densa pesquisa bibliográfica, através de leituras de teses, dissertações, artigos científicos e legislações pertinentes à temática estudada. Segundo Marconi & Lakatos (2006, p. 182), a pesquisa bibliográfica fornece ao pesquisador diversos dados, tendo como finalidade colocar o pesquisador em contato direto com tudo que já foi escrito, dito, ou filmado sobre determinado assunto. Além disso, como instrumentos de coleta de dados, foram aplicados questionário *on line* e realizadas entrevistas com os docentes participantes, tendo participado 21 docentes na etapa de questionário e 10 docentes na etapa de entrevista, os quais são nomeados mediante a utilização dos números de 1 a 10, visando garantir o sigilo dos mesmos.

Mediante a importância de conhecer as dificuldades apresentadas pelos docentes da Educação Superior para favorecer a inclusão de pessoas com deficiência no referido nível de ensino, o texto é iniciado com uma discussão acerca de como as práticas pedagógicas podem potencializar o processo de ensino e aprendizagem dessas pessoas, fazendo uma análise, acerca da importância do respeito às diferenças, e da valorização das potencialidades dos estudantes. Logo em seguida, apresenta-se de forma mais específica uma discussão sobre as dificuldades encontradas pelos

docentes da UFRB no desenvolvimento da prática pedagógica junto aos estudantes com deficiência matriculados na universidade.

Considerando a necessidade de favorecer a inclusão educacional a todas as pessoas, o texto conclui identificando a necessidade de um maior apoio institucional, principalmente através da oferta de recursos adequados e formação para os docentes, para que os mesmos possam atuar em uma perspectiva inclusiva, possibilitando a participação dos estudantes com deficiência nos diversos espaços acadêmicos.

As práticas pedagógicas como potencializadoras do processo de inclusão de pessoas com deficiência na educação superior

A garantia de uma educação para todos requer além de recursos, profissionais que desenvolvam uma prática pedagógica visando atender à diversidade, eliminando assim os estigmas, preconceitos e superando as barreiras que dificultam a acessibilidade à educação, favorecendo o avanço dos estudantes e a democratização do ensino.

Diante disso, entende-se a importância do desenvolvimento de uma prática pedagógica que valorize as potencialidades e atenda as necessidades de cada sujeito, através da observação, avaliação e mediação, de modo que o espaço educativo seja um espaço de educação para a vida, que vá além de resoluções de problemas pontuais.

A sala de aula que acolhe a diversidade constitui-se em um espaço de possibilidades, pois a prática docente desenvolvida neste espaço pode favorecer significativamente o processo de ensino e aprendizagem do estudante com deficiência. Para que isso aconteça, é necessário o reconhecimento das dificuldades e possibilidades inerentes à condição desses estudantes e o desenvolvimento de uma prática docente que faça uso de estratégias pedagógicas para mediá-los com êxito, assegurando a equidade para a sua permanência na universidade.

As práticas pedagógicas inclusivas devem, portanto, compreender a heterogeneidade da sala de aula, o que exige do professor o fornecimento de respostas diferenciadas aos estudantes, atendendo às necessidades específicas de cada um. Assim, para a efetivação da educação inclusiva é preciso, então, viabilizar para que todos participem das atividades desenvolvidas no âmbito acadêmico, sendo necessária, em alguns casos, a utilização de metodologias e recursos diferenciados para garantir essa participação.

Segundo Pimentel (2012, p.143), “para que a inclusão se efetive os professores precisam investir nas potencialidades de aprendizagem de seus alunos, atendendo as suas necessidades e propondo atividades que favoreçam o seu desenvolvimento.” Isso deve acontecer, pois dificilmente uma situação-padrão consegue ser ótima para todos os estudantes, pois eles não possuem o mesmo nível de desenvolvimento, a mesma relação com o saber, os mesmos conhecimentos prévios, recursos, maneiras de aprender. (PERRENOUND, 2000).

Portanto, o professor deve romper com ações pedagógicas direcionadas para todos, respeitando a heterogeneidade. Para Perrenound (2000), a adaptação[1] é uma das competências exigidas para

[1] Embora Perrenound (2000) utilize o termo diferenciação, optou-se nessa investigação utilizar adaptação, compreendendo ambas com o mesmo significado.

ensinar e requer a criação de uma organização do trabalho e dos dispositivos didáticos, consistindo em utilizar todos os recursos disponíveis e apostar nos parâmetros, visando organizar as atividades e interações para que cada aprendiz vivencie, ao máximo possível, situações fecundas de aprendizagem.

Para o autor a adaptação exige métodos complementares, e mobiliza competências mais específicas, dentre elas fornecer apoio integrado e trabalhar com estudantes que apresentam dificuldades, mediante a oferta de recursos para atendê-los, sem excluí-los. (PERRENOUD, 2000). Percebe-se assim, que o docente tem um papel fundamental no processo de ensino e aprendizagem, pois através de estratégias de ensino adequadas às especificidades de cada indivíduo, o estudante com deficiência poderá ter acesso ao conhecimento científico, formal, mediante o desenvolvimento de um trabalho educativo em uma perspectiva inclusiva. Reconhece-se, no entanto, que este trabalho não é desenvolvido facilmente por exigir dos educadores "mudança de postura pedagógica, reformulação de representações e de práticas educacionais excludentes, predisposição para a aprendizagem, formação permanente e o exercício de pensar criticamente a própria prática." (SILVA, 2013, p. 64).

Assim, o professor para atuar numa perspectiva de inclusão deve estar continuamente em processo de reflexão acerca das possibilidades de atuação junto aos estudantes com deficiência e das atividades propostas para o grupo. Isso requer desse docente a adesão a um processo de formação contínua, do mesmo modo que requer da instituição o compromisso em proporcionar a formação continuada para os seus docentes. Essa necessidade formativa é justificada pelo fato de que a educação em uma perspectiva inclusiva não se limita apenas a possibilitar o acesso dos estudantes com deficiência ao ensino regular, mas tem como objetivo incluí-los mediante a criação de condições favoráveis e de adequações no processo educativo que respondam às suas necessidades de aprendizagem, sendo muitas dessas adequações realizadas na prática pedagógica do docente.

O professor com postura inclusiva deve ser capaz de diversificar a sua prática educativa, intervindo para favorecer a construção do conhecimento, precisando em alguns momentos ajustar as situações de aprendizagem de acordo com a necessidade do estudante. Através dessa modificação, o professor está disponibilizando uma ajuda específica, já que os estudantes nem sempre respondem às situações didáticas da mesma forma, devido às suas singularidades.

No entanto, pesquisas têm sinalizado que os docentes da Educação Superior não se sentem preparados para atuar junto a estudantes com deficiências, devido a falta de formação específica sobre o trabalho pedagógico com a diversidade e a inexperiência em ensinar estudantes com deficiência. (SANTOS e FUMES, 2012; SILVA, 2011). Diante disso, no tópico a seguir abordaremos as dificuldades encontradas pelos docentes da UFRB para atuar junto a esses estudantes, visando promover a inclusão na Educação Superior.

Dificuldades no desenvolvimento de práticas pedagógicas inclusivas: docentes da UFRB

É preciso reafirmar a necessidade da efetivação de uma educação inclusiva na Educação Superior, a qual requer o desenvolvimento de procedimentos educacionais diferenciados, com base no constante diálogo com todos os envolvidos no ambiente acadêmico, professores,

estudantes, equipe gestora e servidores. Para que todos reconheçam as diferenças presentes na sala de aula e favoreçam a construção de condições para a efetivação do processo de ensino e aprendizagem para todos, diminuindo dessa forma as dificuldades encontradas para o desenvolvimento de uma prática pedagógica inclusiva.

Na presente investigação, conforme Gráfico abaixo, 28% dos docentes respondentes ao questionário aplicado, relataram a ausência de formação para atuar junto a estudantes com deficiência como a principal dificuldade apresentada. Em seguida, a carência de recursos e a impossibilidade de fazer um atendimento específico em função das demandas do conteúdo do componente curricular e dos demais estudantes apresentaram 15% de respostas cada uma. A falta de apoio institucional apresentou um percentual de 12%, e 6% dos docentes participantes informaram ter outro tipo de dificuldade no desenvolvimento do trabalho. Ressalta-se ainda, que dos respondentes 24% informaram não ter nenhuma dificuldade para atuar junto aos estudantes com deficiência, sendo, portanto, um dado bastante significativo que sinaliza para a utilização de práticas docentes inclusivas.

Gráfico 1. Dificuldades apresentadas pelos docentes no desenvolvimento de práticas inclusivas
Fonte: Construção das autoras conforme dados obtidos na pesquisa

Verifica-se no Gráfico 2, os tipos de deficiência que os estudantes dos docentes respondentes ao questionário possuíam, segundo informação coletada dos próprios docentes:

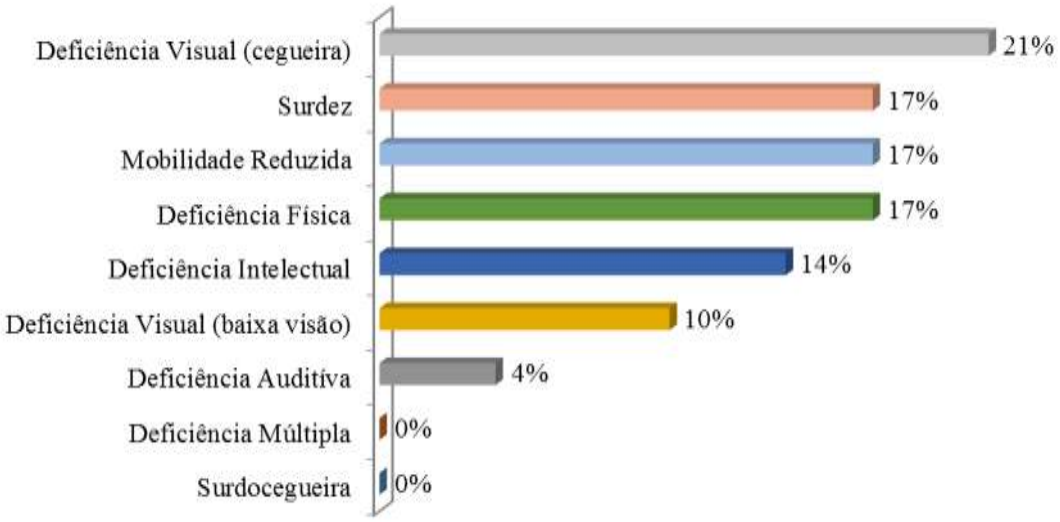


Gráfico 2. Tipos de deficiência dos estudantes segundo participantes
Fonte: Construção das autoras conforme dados obtidos na pesquisa

A falta de conhecimento, acerca das deficiências e de como atuar junto aos estudantes que as possuem favorece o surgimento de dificuldades durante o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem, pois ao não saber as necessidades dos mesmos, o docente fica sem saber como proceder, nem quais recursos e metodologias utilizar para auxiliar o estudante, conforme se verifica na fala abaixo:

> "Na verdade é assim, nós não fomos preparados durante o nosso percurso acadêmico e profissional também, para a gente trabalhar com esse tipo de estudante que têm alguma deficiência, a realidade é essa. Nem durante a minha graduação, por exemplo, eu nunca tive nenhuma disciplina sobre Educação Especial, nada do tipo. Então assim, não vou dizer a você que foi uma coisa fácil, que não foi. (...) eu nunca tive... experiência, nunca tive também conhecimento mesmo teórico, técnico e nem prático porque eu nunca tinha acompanhado esse tipo de estudante." (Docente 07).

Outra dificuldade apresentada pelos docentes no desenvolvimento do trabalho pedagógico foi a ausência de interação entre um estudante surdo e os colegas ouvintes. O desconhecimento da Libras (Língua Brasileira de Sinais) por parte dos estudantes ouvintes restringe a comunicação entre estes e o estudante surdo, causando um estranhamento entre os mesmos.

> "(...) durante quase todo semestre essas atividades, as turmas eram numerosas, eu tinha quase cinquenta alunos, então assim, até as atividades em grupo eram difíceis de se realizar, na sala de aula, para que eu pudesse trabalhar esse estranhamento, de ouvinte com o surdo. Então foi uma dificuldade que eu encontrei que eu não sei se eu consegui superar durante o semestre, esse estranhamento entre surdo e alunos ouvintes na sala de aula." (Docente 01).

O estranhamento citado é uma barreira atitudinal, pois o não reconhecimento das diferenças dificulta a interação em sala de aula, e considerando a importância da interação no processo de ensino e aprendizagem, compreende-se que essa falta de interação entre os estudantes, torna-se

também um dificultador para a aprendizagem dos estudantes surdos. No caso desses estudantes, por não conseguirem se comunicar oralmente como os ouvintes, vivenciam diversas situações que os excluem socialmente, sendo muitas dessas situações ocasionadas pela falta de conhecimento ou até medo em agir inadequadamente perante a pessoa.

Além das barreiras atitudinais, os docentes revelam também ter dificuldades relacionadas a necessidade de realizar adequações nos recursos didáticos e mudança na metodologia utilizada. Verifica-se que as docentes 09 e 05 demonstram certo desconforto para promover práticas pedagógicas diferenciadas, seja porque a turma é mista, sendo assim necessário desenvolver metodologias diferenciadas para os estudantes ouvintes e o estudante surdo, ou porque não há recurso didático adaptado adequado para o desenvolvimento de determinada atividade.

> "(...) eu trabalho muito com autobiografia, (...) e nem sempre eu encontro filmes que sejam com tradução na Língua Portuguesa, a maioria é legendada. Então isso tem trazido algum desconforto, porque eu não posso disponibilizar o filme no momento da aula, como geralmente eu gostaria de fazer, como faço com as outras turmas que não tem aluno com algum tipo de deficiência. Então para o aluno cego eu não posso disponibilizar um vídeo em Inglês, por exemplo ou em Francês, quando ele não tem tradução em Língua Portuguesa." (Docente 09).

> "A principal dificuldade é porque são turmas mistas, então enquanto eu tenho grande parte da turma de ouvintes, eu tenho um surdo, em uma mesma sala. Então, as metodologias precisariam ser diferenciadas, e aí como eles estão em uma mesma sala, as vezes essa metodologia diferenciada fica um pouco complicada." (Docente 05).

Ressalta-se que, a diversidade está presente em todo contexto universitário, e ter estudantes com diferentes necessidades e possibilidades faz parte de uma educação que seja inclusiva. Sendo assim, mesmo considerando as necessidades dos estudantes surdo e cego, o que demanda um suporte maior por parte do docente, destaca-se também a importância do processo de inclusão para estes e para seus colegas, que juntos aprenderão a lidar com as diferenças.

Já a dificuldade de trabalhar devido a turmas com grande quantidade de estudantes, também é apontada por docentes participantes da pesquisa de Nogueira (2010), a qual relata sobrecarga de trabalho dos docentes devido a turmas extremamente grandes, sendo esta sobrecarga diminuída devido ao apoio de outros estudantes ao colega com deficiência.

As demais dificuldades apontadas seriam bastante amenizadas ou até mesmo sanadas, caso o docente tivesse uma formação adequada que lhe possibilitasse saber como favorecer a aprendizagem dos estudantes com deficiência, de forma a contribuir com a sua atuação autônoma, pois conforme afirmam Silva & Mussi (2012, p. 2),

> (...) a formação de professores requer a valorização de um conjunto de saberes necessários ao exercício profissional de qualidade, ou seja, saberes que permitam ao docente a intervenção intencional, qualificada, partilhada e planejada no processo educativo, com vistas à autonomia discente para a (re) construção de aprendizagens significativas.

Em relação à formação na área de Educação Inclusiva, 40% dos docentes entrevistados informaram ter formação na área, sendo que 30% atuam na área e 10% fez um curso, sem aprofundamento, no início da sua formação acadêmica.

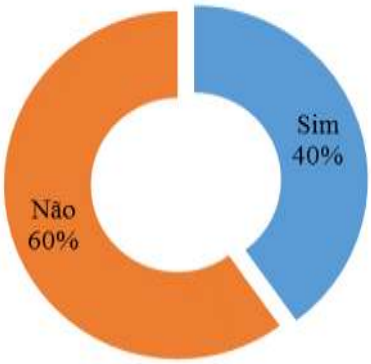


Gráfico 3. Formação dos docentes na área de Educação Inclusiva
Fonte: Construção das autoras conforme dados obtidos na pesquisa

Neste sentido, ao serem questionados acerca do interesse em participar de alguma formação na área, os docentes demonstram bastante interesse em fazer algum curso que lhes possibilitassem obter esse conhecimento, inclusive alguns dos participantes pontuam a importância dessa formação para saber lidar com os estudantes. No entanto, sinalizam também a falta de tempo como principal motivação por não ter participado de nenhuma formação na área até o momento.

> "Eu teria vontade, mas a questão é o tempo, nosso tempo tão corrido, que a gente fica pensando assim em buscar coisas dentro do nosso tempo." (Docente 02)

> "Eu tenho vontade de aprender Libras, eu acho que é... eu me sinto preocupado quando eu tô com uma pessoa que fala em sinais e eu não sei me comunicar, eu tenho vontade." (Docente 07)

> "Sim, eu acho que todos professores precisam né (...) eu acho que quase ninguém tem em sua formação, algo digamos assim, algum tipo de informação mesmo sobre Educação Especial (...) eu acho que é necessário que todos os professores... que isso não é uma questão só para quem é especialista em Educação Especial, é uma questão que interessa ou deveria interessar todos os professores, não pra você ser especialista na área, mas pelo menos pra você ter uma noção de como deveria né, como lidar... agir né, como lidar com o estudante que vai estar em sua sala de aula regular né, isso professor de todos os níveis de ensino, tanto Educação Básica quando também no Ensino Superior. Então cada vez mais a gente vai encontrar estudantes com algum tipo de deficiência em nossas salas, e aí a gente vai fazer o quê? Tem que conhecer, vai fazer de conta que o estudante não existe? Deixar ele lá no cantinho dele e seguir sua vida normalmente né, ou você vai procurar se informar mesmo de como você pode ajudar aquele estudante? Então assim, cada vez mais eu acho que esses estudantes vão aparecer e eu acho que a gente precisa realmente de ter uma formação básica, não precisa ser nada aprofundado, porque eu sei que ninguém tem tempo de... eu não vou dizer a você que eu

> vou parar pra estudar, para conhecer teoria, nada disso, uma coisa básica eu acho que já ajudaria bastante." (Docente 07).

No processo de formação docente a motivação é fundamental, pois é preciso que o docente tenha interesse e assim invista na sua própria formação, não somente considerando a questão financeira, mas também a dedicação de tempo, e a construção do conhecimento necessário para a atuação, com base nas vivências e experiência que possui. Para Almeida (2012, p. 94), os docentes não apresentam dificuldades para transitar pelos conhecimentos disciplinares direcionados à sua formação e especialidade, mas

> As dificuldades aparecem quando entram em cena os alunos reais, com sua diversidade de conhecimentos e necessidades específicas no processo de aprendizagem. São essas dificuldades reais que justificam a necessidade de progredir na formulação dos postulados pedagógicos e didáticos capazes de acrescer fundamentos às práticas docentes, movimento que é ao mesmo tempo constituinte do esforço para a reconfiguração, aprofundamento e avanço dos campos da pedagogia e da didática voltadas para o ensino universitário.

Nesse sentido, visando acrescentar fundamentos para o desenvolvimento de uma prática docente inclusiva, a instituição precisa possibilitar cada vez mais a formação dos docentes, para que os mesmos, a partir das experiências vividas, possam refletir e reconfigurar a sua prática em sala de aula. Ressalta-se que, a instituição pesquisada tem ofertado cursos na área de Educação Inclusiva para os servidores docentes e técnico-administrativos, porém os cursos possuem uma baixa participação dos docentes, sendo as ausências justificadas pela falta de tempo. Percebe-se dessa forma, que a instituição tem buscado possibilitar a formação do docente para que ele possa ter melhores subsídios para atuar junto aos estudantes com deficiência, no entanto, constata-se que a forma como esses cursos têm sido ofertados, considerando a duração, o local de oferta e a carga horária de trabalho dos docentes, tem impossibilitado a participação dos mesmos, sendo necessário, portanto, repensar esta oferta para que o objetivo seja alcançado e a inclusão destes estudantes seja fortalecida.

Cunha (2012, p. 71) sustenta que "o ensino é atividade que requer conhecimentos específicos, consolidados por meio de formação pedagógica voltada especialmente para esse fim, e atualização constante das abordagens dos conteúdos e das novas maneiras didáticas de ensiná-los". Sendo assim, é preciso que o docente esteja em constante formação, porém não somente aquela direcionada a sua área específica de formação, mas também a relacionada aos estudos pedagógicos, de forma a conhecer e compreender os aspectos relacionados ao processo de ensino e aprendizagem do indivíduo.

Verifica-se também na fala dos docentes entrevistados, em momentos diversos durante as entrevistas, as dificuldades apresentadas pela multicampia da instituição pesquisada, o que tem impossibilitado os docentes de participarem mais ativamente dos cursos, e assim como é pontuado pela docente 01, o fato do Núcleo de Políticas de Inclusão, setor responsável pelas políticas de inclusão dos estudantes com deficiência da UFRB, estar localizado fisicamente na

sede da instituição também dificulta o acesso dos estudantes com deficiência aos serviços que são prestados, inclusive tornando-os desconhecidos, principalmente pelos docentes.

> "Eu avalio assim, algumas coisas pontuais, a gente não pode desmerecer aquilo que foi feito, embora eu ache que o tema não deve ser um tema pontual, está entendendo? Mas acho importante estar no calendário, discutir isso com toda universidade, da mesma forma que a universidade tem outros temas que eles discutem, acho que discutir inclusão, principalmente no CFP. Discutir a inclusão das pessoas com deficiência na Educação Básica, no Ensino Superior, acho que tem que ser tema recorrente dentro da universidade, eu não vejo, eu não vejo a discussão mais (...) Outra questão... do núcleo, o núcleo estar lá, por mais que a gente dialogue, a gente sente falta do núcleo aqui. O núcleo de acessibilidade aqui iria fortalecer mais assim a questão dos grupos de pesquisa, atrelar mais essas discussões, incomodar mais os colegiados, acho que fortaleceria mais essa, essa, essa... o tema aqui dentro das discussões." (Docente 01).

> (...) é difícil atender aos outros centros, a multicampia tem consequências sérias, né. Porque a centralidade aqui com certeza é a realidade de uma instituição em que a reitoria está naquela cidade ela tem mais ganhos do que outras que está na periferia, digamos assim." (Docente 09).

> "(...) hoje a universidade está muito... está crescendo cada vez mais com a questão da multicampia, e hoje eu posso dizer como professora que está em outro centro, (...) a dificuldade de locomoção realmente é bastante complicada, você vê que as pessoas têm interesse mas às vezes ela não consegue ter acesso realmente por "n" questões." (Docente 03) .

Outra questão abordada pelos participantes é a percepção de uma invisibilidade em relação aos estudantes com deficiência na instituição. Nesse sentido, a docente 03 relata considerar que os estudantes com deficiência fazem parte de uma minoria invisível na UFRB, por estarem dentro dos grupos considerados minoria, mas por não ter seus direitos, suas garantias, necessidades visibilizadas.

> "A sensação que eu tenho é que eles ainda continuam invisibilizados (...) que um ou outro aluno ainda tentando se adaptar sozinho, eu não vejo grupos, eu não vejo, ou eles estão integrados, tão incluídos que a gente não vê diferença, né ou então eles estão integrados e não incluídos e a gente também não está vendo." (Docente 03).

Ao serem questionados sobre o que tem sido feito pela instituição para favorecer a inclusão dos estudantes com deficiência, os docentes pontuaram algumas ações realizadas, mas boa parte dos docentes demonstrou desconhecer o que vem sendo feito, e os que conhecem as ações desenvolvidas sinalizam serem estas ainda insuficientes para atender a demanda existente, pontuando inclusive certa invisibilidade dos estudantes com deficiência na instituição.

> "Ah, para o estudante eu não tenho conhecimento, eu acho que tem a PROPAAE[2] aí, tem o pessoal... eu não tenho conhecimento do que a instituição favorece para o estudante não." (Docente 02).

> "(...) a UFRB não fornece assim um curso... eu não sei né, um curso de formação, e mesmo se a UFRB oferecesse tudo isso, ia depender de cada docente. (...) Então a UFRB, eu acho não investe, a UFRB faz muito discurso de acessibilidade e tal, mas investe muito pouco e precisa na verdade é formar gente." (Docente 06).

Isso demonstra a necessidade de uma maior divulgação, pela UFRB, das ações realizadas visando a inclusão dos estudantes com deficiência, para que tanto os docentes como os próprios estudantes possam saber da existência das ações e assim buscar auxílio, quando dele necessitar, considerando que a instituição possui um setor responsável por assegurar a inclusão e permanência desses estudantes, assim como tem ofertado cursos de formação para os ervidores técnico-administrativos e docentes.

Considerações finais

As sinalizações dos docentes aqui apresentadas revelam a necessidade da instituição repensar as ações que vem sendo desenvolvidas visando à inclusão dos estudantes com deficiência, seja em relação à formação docente, aos serviços disponibilizados, aos suportes fornecidos aos docentes e estudantes, de forma a ampliar as ações já realizadas e desenvolver outras.

Dessa forma, percebe-se que as maiores dificuldades apresentadas estão relacionadas a formação docente, pois a falta de conhecimento acerca dos tipos de deficiência, muitas vezes impossibilita que o docente saiba como agir de forma a favorecer o processo de ensino e aprendizagem dos estudantes, desenvolvendo assim uma prática pedagógica inclusiva. Ações relacionadas à formação possibilita ao docente ampliar o conhecimento acerca da Educação Inclusiva, indo além muitas vezes do que é considerado básico, pois se torna necessário ao docente estar em constante processo de formação, ampliando os conhecimentos para atender as novas demandas que surgem diariamente em sala de aula.

Diante disso, a instituição precisa se responsabilizar e assim promover esses momentos formativos para os docentes, visando dessa forma, dar suporte aos mesmos para que as dificuldades aqui apresentadas sejam minimizadas, e até eliminadas da prática docente. E no caso da multicampia e da disponibilização de recursos adaptados, além das mudanças a serem realizadas para solucionar os problemas relatados pelos docentes, é preciso também que a instituição considere as necessidades dos estudantes com deficiência, e assim, implemente estratégias para que esses estudantes possam ter um atendimento adequado no próprio Centro de Ensino que estudam, efetivando assim a acessibilidade para todos.

---

[2] Pró-Reitoria de Políticas Afirmartivas e Assuntos Estudantis, órgão responsável por assegurar a execução das Políticas Afirmativas e Estudantis na UFRB.

Referências

Almeida, M. I. (2012). *Formação de professor do Ensino Superior: desafios e políticas institucionais.* São Paulo: Cortez.

Coutinho, C. P. (2013). *Metodologia de investigação em ciências Sociais e Humanas: teoria e prática.* Famalicão: Almedina.

Cunha, M. I. (2012). *Formação do porfessor do Ensino Superior: desafios institucionais.* São Paulo: Cortez.

Marconi, E. M., & Lakatos, M. A. (2006). *Metodologia Científica.* São Paulo: Atlas.

Nogueira, L. Z. (2010). *Inclusão de deficientes no Ensino Suoerior: o trabalho docente frente ao processo de inclusão.* Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Sorocaba: Universidade de Sorocaba.

Perrenoud, P. (2000). *Dez novas competências para ensinar.* Porto Alegre: Artmed.

Pimentel, S. C. (2012). Formação de professores para a inclusão: saberes necessários e percursos formativos. Em T. G. Miranda, & T. G. Galvão Filho, *O professor e a educação inclusiva: formação, práticas e lugares.* (pp. 139-155). Salvador: EDUFBA.

Santos, S. G., & Fumes, N. F. (2012). A inclusão da pesssoa com deficiência na educação superior: um olhar sobre a formação e prática docente. Em E. G. Mendes, & M. A. Almeida, *Dimensões pedagógicas nas práticas de Inclusão Escolar* (pp. 85-96). Marília: ABPEE.

Silva, J. F., & Mussi, A. A. (2012). Ensino Superior: os saberes docentes na perspectiva dos estudantes de cursos de licenciatura da UEFS. *VI Colóquio Internacional " Educação e Contemporaneidade"* (pp. 1-14). São Cristovão: UFS.

Silva, L. S. (2011). Atuação docente frente ao estudante com estudante com necessidades educacionais especiais na UFRN. *VII Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial*, (pp. 3926-3939). Londrina.

Silva, L. S. (2013). Orientações didáticas para atuação pedagógica junto a estudantes com deficiência visual no ensino superior. Em F. L. Melo, *Inclusão no Ensino Superior:docência e necessidades educacionais especiais* (pp. 61-84). Natal: EDUFRN.

Simoni, A. (2012). *A ação docente no Ensino Superior frente a pessoa com deficiência.* Monografia (Programa de Pós-Graduação em Docência do Ensino Superior), Criciúma: Universidade do Extremo Sul Catarinense.

As políticas educativas na arena da educação: o futuro dos Infantários Públicos na Região Autónoma da Madeira

Ana Isabel de Gouveia

Doutoranda em Ciências da Educação - Área do Currículo
Universidade da Madeira
ana.isabel.gouveia@hotmail.com

Resumo: Esta investigação tem como objetivo geral aferir as causas que levam ao encerramento dos Infantários públicos. Assim, pretendemos descrever, compreender e interpretar os aspectos que condicionam a diminuição do número de crianças nestes infantários, levando a uma consequente redução de salas e de funcionários, as diferenças significativas nos escalões das mensalidades entre os infantários públicos e os privados, bem como, avaliar o impacto destas situações na comunidade educativa e na sociedade em geral.

Elegemos como abordagem metodológica, um estudo de caso múltiplo, realizado em dois infantários públicos na zona do Funchal. As técnicas de recolha de dados basearam-se na observação não participante e nas entrevistas abertas, cujos dados confrontamos com a análise legislativa.

Concluímos que o encerramento dos infantários públicos se deve à coexistência de diversos fatores: as mensalidades mais acessíveis por parte das EB1 com pré-escolar, a diminuição da taxa de natalidade, a crise económica que atinge as famílias, a opção pela emigração e o desemprego.

Paralelamente, confirma-se que os órgãos governamentais legitimaram uma regulamentação legal de apoio financeiro às instituições privadas de infância, incentivando a concorrência entre as realidades educativas públicas e privadas.

A dúvida persiste sobre até quando resistem os Infantários públicos e qual o futuro dos seus respetivos intervenientes educativos.

Palavras-chave: Educação; Políticas educativas; Infantários públicos; Intervenientes educativos.

1º Momento de desconstrução

Contexto da investigação (contextualizaçãodo problema)

Neste primeiro momento de desconstrução da temática a que nos propusemos, iniciamos por um enquadramento macro que nos irá reportar para a contextualização da investigação.

Assim sendo, sabe-se que ao olharmos a análise das políticas públicas, há que ter em conta, não só os processos de influência e de regulação supranacional, como também, as especificidades históricas, políticas e culturais da Educação Pré-Escolar. É neste limiar que se evidencia a nossa realidade educativa que acaba sendo inspirada em modelos preconizados pelas instâncias internacionais. Lima e Afonso (2002) complementam ao referirem que uma política educativa, normalmente não escapa à heterogeneidade dos discursos.

Neste primeiro momento de desconstrução da temática iniciamos por um enquadramento macro que nos irá reportar para a contextualização da investigação.

Assim sendo e ao olharmos a análise das políticas públicas, há que considerar, não só os processos de influência e de regulação supranacional, como ainda, as especificidades históricas, s reformadores ou à pluralidade de interesses e de lógicas.

Daí que será pertinente focar a expansão da educação pré-escolar nos anos 90 tendo como objetivo, o colmatar de uma lacuna na transição para o 1º ciclo do ensino básico. Verifica-se que, após a mudança governamental de 1995 com a construção de um Relatório Estratégico para o Desenvolvimento e Expansão da Educação Pré-Escolar (Formosinho e Vasconcelos, 1996), surge o Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar em Portugal (ME, 1996).

Deparamo-nos ainda com a Lei-Quadro para a Educação Pré-Escolar (Lei 5/97) que ao ser aprovada na Assembleia da República, dá origem à criação de uma maior expansão da rede de jardins de infância. Sendo que mais tarde, surge a preocupação com os apoios às famílias que trabalham e têm crianças com menos de 3 anos promovendo um crescente incentivo ao aparecimento de creches, amas e creches familiares.

Estabelece-se assim a ideia da "educação pré-escolar como primeira etapa da educação básica, alicerce e suporte de uma educação ao longo da vida" (Vasconcelos, 2000), ideia esta que foi "politizada" igualmente pela Região Autónoma da Madeira.

Hoje, deparamo-nos com um cenário de retrocesso de toda esta política de expansão da educação pré-escolar.

Agarrados a esta preocupação que associada a sucessivos constrangimentos e incertezas sentidas ao longo da gestão e liderança de um Infantário público na área do Funchal, propusemo-nos a analisar a continuidade dos infantários públicos como instituição de educação de infância.

Saliente-se que tivemos como amostra do estudo, dois Infantários públicos e uma Escola do Primeiro Ciclo com Pré - Escolar situados na mesma zona, a escassos metros de distância um do outro

Neste sentido, olhou-se a escola como organização detentora de vida própria e com os seus atores que ao construir-se de acordo com um tempo e um contexto, (re)faz a sua própria história. Ora é esta história que remete-nos para a contextualização do sistema educativo atual, onde toda uma dinâmica sociopolítica e económica interfere no futuro da mesma. Ou seja, dominados por uma crise que envolve diversos fatores em rede, recai sobre os infantários públicos uma força externa que intimida a continuidade dos mesmos.

Nesta linha de pensamento, irrompem algumas perplexidades questionáveis, tais como: A mobilidade de funcionários para outras realidades do pré-escola, será uma estratégia para a diluição dos Infantários públicos? E apressão do fator económico nas famílias, será responsável pela diminuição da frequência de crianças? Ou ainda, a política das EB1 com pré-escolar, será uma opção mais viável e economicista às famílias? Em que medida, o apoio financeiro dos governantes responsáveis pela educação dado às instituições privadas do pré-escolar, interfere na subsistência dos infantários públicos? Será esta, uma prática política que aos poucos delega a educação de infância apenas ao setor privado?

Coloca-se aqui uma consciência crítica de desigualdades relativamente à oferta de Instituições da primeira infância, e consequentemente às famílias alojadas na atualcrise do país.

É neste contexto que tentamos descortinar qual a visão futura dos infantários públicos, na tentativa de perceber que políticas existem nos bastidores da educação.

2ª Momento

A relevância do problema: atores envolvidos no palco da educaçãode infância

O teor da palavra "crise" é já uma realidade conhecida por todos os que a olham como uma ameaça, uma incerteza à sobrevivência social e atropelante aos direitos do homem.

Partindo de uma visão macro, verificamos que os estados europeus têm vindo a sofrer profundas transformações, onde os discursos assumem-se como preocupantes perante uma instabilidade intrínseca e inibidora das políticas educativas, envolvendo diversos atores.

A partir do final da década de 2000 a crise da divida publica afeta os grandes estados e ao intensificar-se produz, não apenas efeitos adversos nas economias dos países mais atingidos, mas também um impacto político significativo em Portugal e consequentemente na Região Autónoma da Madeira.

Perante a ameaça da extensão da crise, medidas de austeridade foram tomadas, tais como o aumento de impostos e a redução da despesa.

A educação sofre com esta nova política, e tal como refere L. D´Hainaut citado por Sousa. J. M. (2000), uma política educativa não nasce do nada, ela inscreve-se no quadro mais largo de uma filosofia da educação e resulta de múltiplas influências em interações, oriundas dos sistemas sociais que atuam sobre o sistema educativo, estando estes por sua vez, influenciados pelo contexto filosófico, ético, religioso, geográfico e físico e ainda sócio cultural onde se insere o sistema educativo.

Ora aqui, apraz-nos analisar as políticas educativas emergentes nas instituições públicas de Infância, sendo quee segundo L. D`Hainaut (1980), existem dois planos: as intenções que se declaram, legislativas ou por discurso político, e o que se faz na prática. É no balizar destes dois planos que desvelam princípios institucionalizados por várias organizações mundiais e onde defendem os direitos da criança, encontrando-se o direito à educação gratuita. Tal como a UNICEF que na ata da criação da Declaração dos Direitos da Criança, no sétimo princípio refere a educação gratuita e ao lazer infantil. É ainda na Convenção sobre os direitos da criança, adoptada pela Assembleia Geral das nações unidas em 20 de novembro de 1989 e ratificada por Portugal a 21 de setembro de 1990, onde os Estados Partes referem no art.º 28, o direito da criançaà educação e tendo, nomeadamente em vista, assegurar progressivamente o exercício desse direito na base da igualdade de oportunidades.

É perante dois olhares que ousamos analisar os diversos fatores envolventes na dinâmica política que atuam nos bastidores governamentais da Região Autónoma da Madeira: de um lado, a política legislativa vigente e de outro, a realidade educativa em que vivemos.

Assim sendo, é fundamental " [que] para ver claro, basta mudar a direção do olhar" (Antoine Saint-Exupéry). Ou seja, olhando as duas ultimas décadas do século XX, na realidade da Região Autónoma da Madeira, os infantários públicos não conseguiam dar resposta à crescente taxa de natalidade, o que originou o nascimento de instituições de infância privadas que apoiados

financeiramente pelo governo regional, colmatavam essa procura. Esta dinâmica gerava mais postos de trabalho e as famílias mais confiantes cresciam.

Já no inicio do século XXI, a política regional dos infantários públicos começa a sofrer transformações. Surge uma nova filosofia política educativa organizacional, a de acabar-se com as salas dos 5 anos nos Infantários ao invés de salas de pré-escolar nas escolas básicas do 1º ciclo (EB1) para essas idades.

O pressuposto seria dar continuidade escolar, contudo, surge o reverso da medalha. A crise económica instalava-se sorrateiramente no país e consequentemente na Região Autónoma da Madeira, refletindo-se nas opções educativas das famílias. O mesmo é dizer que ao preferirem a opção mais economicista, e aqui nos referimos à pré-escolar nas EB1, os órgãos governamentais sentem-se pressionados a alargarem este leque de idades não apenas aos 5 anos, mas ainda aos 3 e aos 4 anos.

Para uma melhor percepção, a tabela abaixo referente às mensalidades do ano letivo 2014/2015, elucida-nos quanto à discrepância de preços nos dois escalões superiores. Neste sentido, podemos analisar duas realidades: a tabela aplicada à creche/jardim de infância (infantário) e paralelamente a do pré-escolar (EB1)

Tabela 1 - Mensalidades referentes à oferta educativa

2014-2015				2015-2016	2016-2017	seguintes
	Creche	JI	Pré-escolar 3-4 anos	Pré-escolar 3-4 anos	Pré-escolar 3-4 anos	Pré-escolar 3-4 anos
I	24,00	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II	62,00	54,00	18,00	20,00	21,00	23,00
III	101,00	88,00	49,00	51,00	52,00	59,00
IV	221,00	190,00	109,00	114,00	119,00	125,00

2015-2016 (Proposta, ainda não publicada em JORAM)				2016-2017	2017-2018	seguintes
	Creche	JI	Pré-escolar 3-4 anos	Pré-escolar 3-4 anos	Pré-escolar 3-4 anos	Pré-escolar 3-4 anos
I	24,00	20,00	XX	xx	xx	xx
II	62,00	54,00	XX	xx	xx	xx
III	101,00	88,00	XX	xx	xx	xx
IV	221,00	190,00	XX	xx	xx	xx

xx valores em definição, considerando uma aproximaçao parcial e gradual aos valores referentes aos Jardins de Infancia

Fonte: Portal da DRE - portefólio de serviços da Secretaria Regional da Educação

Reflita-se aqui o embate desta medida na crise que instala-se na região. A procura pelas EB1/PE crescem rapidamente iniciando-se um descontrole de salas de pré-escolar nas escolas que fomentam a massificação de crianças colocando em causa a qualidade das práticas pedagógicas.

Referimo-nos ao número excessivo de crianças por sala (26 e 28 incluindo crianças com NEE) que dificulta a prática de uma diferenciação pedagógica, essencial ao bom desenvolvimento da criança.

Tendo ainda como medida economicista, a redução de assistentes operacionais no apoio às salas.

Paralelamente a toda esta situação, sente-se que a palavra austeridade começa a fazer eco, palavra que incomoda gente grande e que perturba a vida de muitas crianças.

Vivem-se momentos cujo apoio económico do Estado às famílias diminui e os impostos aumentam, sendo estas políticas que segundo a UNICEF, têm impacto direto no bem-estar das crianças a nível da educação.

Abraçados ainda a esta política educativa, encontram-se os setores privados com pré-escolar que em tempos áureos governamentais são contemplados com verbas, de acordo com o que está legislado no Decreto legislativo Regional nº15/2011/M, de 10 de agosto, portaria conjunta nº 103/2011, de 18 de agosto e de nº119-A/2012, de 5 de setembro.

Esta medida surge como motivação à abertura de novas instituições a fim de, não apenas dar resposta às necessidades das famílias, como ainda alargar o leque de opções educativas. Entretanto, a crise começa a instalar-se e as instituições privadas continuavam a investir na educação de infância. E hoje ao olharmos toda a conjuntura que o país e a Região Autónoma da Madeira cruzam, o apoio financeiro a essas instituições privadas de Educação de Infância tornam-se insustentáveis. Contudo, essa filosofia continua na senda da política regional, observando-se uma enorme concorrência entre as instituições de Infância da rede privada.

Para uma melhor perceção, poderemos verificar na tabela 2 um pequeno fragmento de uma listagem, uma vez que torna-se inconcebível descriminar todas as instituições em questão, pelo número excessivo.

Tabela 2 - Apoios financeiros a Instituições de Educação de Infância Privadas

LISTAGEM ANUAL, PARA EFEITOS DE PUBLICITAÇÃO DAS SUBVENÇÕES ATRIBUIDAS EM 2014, PELA SRE (de acordo com o disposto no artigo 4º da lei nº 64/2013, de 27 de Agosto)						
ENTIDADE BENEFICIÁRIA		MONTANTE	RESOLUÇAO			
Designação	Nº de identificação de pessoa colectiva (NIPC)	Transferido em 2014	Nº	Data	Finalidade da subvenção ou benefício atribuído	Fundamento Legal
A cidade dos Brinquedos - Infantário, Unipessoal, Ldª	511279906	582.548,12 €	Resolução nº874/2013	22/08/2013	Comparticipar nos custos com o funcionamento++11 do Infantário Cidade dos Brinquedos para o ano escolar 2013-2014, de modo a promover e a desenvolver as valências de creche e jardim-de- infância.	Decreto Legislativo Regional nº 15/2011/M, de 10 de agosto e Portaria Conjunta nº 103/2011, de 18 de agosto e Portaria Conjunta nº 119-A/2012, de 5 de setembro
A cidade dos Brinquedos - Infantário, Unipessoal, Ldª	511279906	26.351,10 €	Resolução nº745/2014	03-07-2014	Comparticipar nos custos com o funcionamento do Infantário Cidade dos Brinquedos para o ano escolar 2013-2014, de modo a promover e a desenvolver as valências de creche e jardim-de- infância.	Decreto Legislativo Regional nº 15/2011/M, de 10 de agosto e Portaria Conjunta nº 103/2011, de 18 de agosto e Portaria Conjunta nº 119-A/2012, de 5 de setembro.
A cidade dos Brinquedos - Infantário, Unipessoal, Ldª	511279906	320.889,44 €	Resolução nº856/2014	04-09-2014	Comparticipar nos custos com o funcionamento do Infantário Cidade dos Brinquedos para o ano escolar 2014-2015, de modo a promover e a desenvolver as valências de creche e jardim-de- infância.	Decreto Legislativo Regional nº 15/2011/M, de 10 de agosto e Portaria Conjunta nº 103/2011, de 18 de agosto e Portaria Conjunta nº 119-A/2012, de 5 de setembro.
A Toca dos Traquinas, Lda.	511280939	7.913,02 €	Resolução nº794/2011	13-06-2011	Concessão de comparticipação financeira paraapoio na construção do infantário toca dos traquinas.	Decreto - Lei nº 553/80, de 21 de novembro e Decreto Legislativo Regional nº 2/2011/M, de 11 de março e Portaria Conjunta nº 122/2007, de 16 de novembro.
A Toca dos Traquinas, Lda.	511280939	378.409,79 €	Resolução nº874/2013	22-08-2013	Comparticipar nos custos com o funcionamento do Infantário Toca dos Traquinas para o ano escolar 2013-2014, de modo a promover e a desenvolver as valências de creche e jardim-de-infância.	Decreto Legislativo Regional nº 15/2011/M, de 10 de agosto e Portaria Conjunta nº 103/2011, de 18 de agosto e Portaria Conjunta nº 119-A/2012, de 5 de setembro.
A Toca dos Traquinas, Lda.	511280939	185.563,96 €	Resolução nº907/2014	24-09-2014	Comparticipar nos custos com o funcionamento do Infantário Toca dos Traquinas para o ano escolar 2014-2015, de modo a promover e a desenvolver as valências de creche e jardim-de-infância.	Decreto Legislativo Regional nº 15/2011/M, de 10 de agosto e Portaria Conjunta nº 103/2011, de 18 de agosto e Portaria Conjunta nº 119-A/2012, de 5 de setembro.
Abrigo Infantil de Nossa Senhora da Conceição - Jardim-de-Infância Nª Srª da Conceição	511015992	75.309,40 €	Resolução nº 873/2013	22-08-2013	Comparticipar nos custos com o funcionamento do Jardim de Infância Nossa Senhora da Conceição para o ano escolar 2013-2014, de modo a promover e a desenvolver as valências creche e jardim-de-infância.	Decreto Legislativo Regional nº 15/2011/M, de 10 de agosto e Portaria Conjunta nº 103/2011, de 18 de agosto e Portaria Conjunta nº 119-A/2012, de 5 de setembro.
Abrigo Infantil de Nossa Senhora da Conceição - Jardim-de-Infância Nª Srª da Conceição	511015992	37.630,70 €	Resolução nº855/2014	04-09-2014	Comparticipar nos custos com o funcionamento do Jardim de Infância Nossa Senhora da Conceição para o ano escolar 2014-2015, de modo a promover e a desenvolver as valências creche e jardim-de-infância.	Decreto Legislativo Regional nº 15/2011/M, de 10 de agosto e Portaria Conjunta nº 103/2011, de 18 de agosto e Portaria Conjunta nº 119-A/2012, de 5 de setembro.
ARDITI-Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação	511060408	9.975,96 €	Resolução nº67/2014	13-02-2014	Pagamento de uma quota anual referente ao ano de 2014.	Resolução nº 67/2014 de 13/02.
ARDITI-Agência Regional para o desenvolvimento da investigação, tecnologia e inovação	511060408	500.000,00 €	Resolução nº679/2014	11-07-2014	Definição do processo de cooperação financeira entre as partes outorgantes tendo em vista proceder à implementação do sistema Regional de Desenvolimento da Investigação, Tecnologia e Inovação (SRDTI)	Decreto Legislativo Regional nº 42/2012/M, de 31 de dezembro

Fonte: Portal da DRE - portefólio de serviços da Secretaria Regional da Educação

Nesta linha de pensamento colocam-se aqui as seguintes questões: Será que ao manter estes subsídios, os órgãos governamentais pretendem delegar às instituições privadas a responsabilidade na educação de infância? Será que chegamos também à privatização da educação?

Ainda aliado a este enredar de fatores, observa-se que a diminuição visível da taxa de natalidade, há uns anos a esta parte, vem influenciar o número de crianças a frequentar os infantários públicos. Apesar dos incentivos às famílias para o aumento da natalidade por parte dos Órgãos Governamentais, é sobre a pressão da crise económica que desfalecem tais intentos.

Neste sentido, as estatísticas prevêem uma diminuição notória do nº de nascimentos até 2019, construindo assim uma visão de um futuro recente da vida dos Infantários públicos.

Entre 2012 e 2014 e como podemos verificar no gráfico abaixo, a diminuição foi mais significativa resultante do fator económico, sendo este transversal a muitos outros.

Gráfico - nascimentosna RAM desde 2004/05 a 2014/15
(previsão de 2015/16 a 2018/19)

Este quadro soma 18 anos de nascimentos em cada uma das colunas (anos letivos) abaixo.
Reflete, aproximadamente, a base da frequencia dos estabelecimentos de infancia e ensino na RAM.
Revela - com algum otimismo - pois apenas considera o efeito da demografia traduzindo o seu efeito tendêncial da frequencia escolar na RAM.
Não deve ser confundido com rácios estatísticos que são determinados de outra forma e com outros enquadramentos.
Serve apenas para apoio à decisão, revelando tendências.

Ano	Nascimentos	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
1970	6398															
1971	6542															
1972	5915															
1973	5866															
1974	5655															
1975	5635															
1976	5681															
1977	5338															
1978	4816															
1979	4735															
1980	4569															
1981	4419															
1982	4416															
1983	4221															
1984	4431															
1985	4121															
1986	3948	3948														
1987	3820	3820	3820													
1988	3870	3870	3870	3870												
1989	3672	3672	3672	3672	3672											
1990	3547	3547	3547	3547	3547	3547										
1991	3459	3459	3459	3459	3459	3459	3459									
1992	3406	3406	3406	3406	3406	3406	3406	3406								
1993	3475	3475	3475	3475	3475	3475	3475	3475	3475							
1994	3136	3136	3136	3136	3136	3136	3136	3136	3136	3136						
1995	3057	3057	3057	3057	3057	3057	3057	3057	3057	3057	3057					
1996	3021	3021	3021	3021	3021	3021	3021	3021	3021	3021	3021	3021				
1997	3119	3119	3119	3119	3119	3119	3119	3119	3119	3119	3119	3119	3119			
1998	3078	3078	3078	3078	3078	3078	3078	3078	3078	3078	3078	3078	3078	3078		
1999	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	
2000	3217	3217	3217	3217	3217	3217	3217	3217	3217	3217	3217	3217	3217	3217	3217	3217
2001	3160	3160	3160	3160	3160	3160	3160	3160	3160	3160	3160	3160	3160	3160	3160	3160
2002	3117	3117	3117	3117	3117	3117	3117	3117	3117	3117	3117	3117	3117	3117	3117	3117
2003	3181	3181	3181	3181	3181	3181	3181	3181	3181	3181	3181	3181	3181	3181	3181	3181
2004	2978	2978	2978	2978	2978	2978	2978	2978	2978	2978	2978	2978	2978	2978	2978	2978
2005	2957		2957	2957	2957	2957	2957	2957	2957	2957	2957	2957	2957	2957	2957	2957
2006	2924			2924	2924	2924	2924	2924	2924	2924	2924	2924	2924	2924	2924	2924
2007	2718				2718	2718	2718	2718	2718	2718	2718	2718	2718	2718	2718	2718
2008	2699					2699	2699	2699	2699	2699	2699	2699	2699	2699	2699	2699
2009	2380						2380	2380	2380	2380	2380	2380	2380	2380	2380	2380
2010	2529							2529	2529	2529	2529	2529	2529	2529	2529	2529
2011	2407								2407	2407	2407	2407	2407	2407	2407	2407
2012	2047									2047	2047	2047	2047	2047	2047	2047
2013	1837										1837	1837	1837	1837	1837	1837
2014	1720											1720	1720	1720	1720	1720
2015	1650												1650	1650	1650	1650
2016	1600													1600	1600	1600
2017	1560														1560	1560
2018	1530															1530
TOTAL		59763	58900	57954	57000	56152	55073	54196	53128	51839	50619	49318	47849	46371	44681	42994
			-1,44%	-1,61%	-1,65%	-1,49%	-1,92%	-1,59%	-1,97%	-2,43%	-2,35%	-2,57%	-2,98%	-3,09%	-3,64%	-3,78%
Frequência		56797	57528	56488	55471	55350	55447	55286	54343	52234	51051	49240	47849	45907	44234	42134
		95%	98%	97%	97%	99%	101%	102%	102%	101%	101%	100%	100	99	99	98

Efeito crescente de aumentos da escolarização | Efeito decrescente de melhorias sucesso e emigração

Fonte: Portal da DRE - portefólio de serviços da Secretaria regional da Educação

Outro fator acrescido a esta crise é o fluxo populacional para o exterior, sendo negativo uma vez que são as camadas jovens, os casais com filhos menores, quem mais se aventuram em busca de emprego e de qualidade de vida.

Avizinha-se que esta queda da demografia seja responsável para que nos próximos cinco a seis anos o fluxo de crianças diminua significativamente também na idade escolar, mais precisamente no secundário.

Sabemos que todos estes fatores têm sido alvo de debates que procuram soluções para "mudar a cara" do país. Assim sendo, saliente-se a importância da avaliação do impacto das políticas de

resposta à crise na vida das crianças e na realização dos seus direitos. Segundo a UNICEF, o estado deve investir na educação da primeira infância e garantir acesso gratuito a estes serviços às famílias com baixos rendimentos.

Resta-nos acreditar que os atores intervenientes nas decisões das políticas educativas saibam olhar a educação, e como refere Sousa, J. (2015) no artigo,Os milhões da Madeira, do Funchal Notícias, " [não] como conjunto de equipamentos e instalações que irá consumir alguns dos milhões que poderiam ter outro destino se se apostasse verdadeiramente na Educação-educação, enquanto base para o desenvolvimento de sociedades inclusivas, inovadoras e reflexivas (Ver Horizon 2020, Europe in a changing world: Inclusive, InnovativeandReflectiveSocieties)."

3ª Momento(em jeito conclusivo)

O que dizer mais?

Perante este cenário onde emergem questões ávidas de respostas, apraz-nos refletir sobre o futuro que queremos, ao olhar para aquilo que temos.

Conscientes de toda a conjuntura atual, dos vários fatores responsáveis pelo desfecho infeliz que aos poucos abraça os infantários públicos e outras realidades da educação de infância, percebe-se que nada ou pouco se alterou para mudar as perspetivas negativas.

Um estudo sobre a demografia no sistema escolar da Região Autónoma da Madeira refere " [que] se não se alterarem determinados pressupostos, de nada servirá ter um melhor IRS, mais apoios sociais ou creches (ainda) mais subsidiadas. Estas serão sempre medidas avulsas e não determinantes. As mudanças necessárias passam pela defesa da família (principalmente a numerosa) e pela reactivação económica que assegure empregos. E estes empregos terão de ser reais com trabalho, produção e rendimento associado. Se não, será mais do mesmo, na criação de empregos virtuais, não produtivos subsidiados pelos contribuintes." (2014,Tendências e consequências. Direção Regional Planeamento Recursos Infra-estruturas)

Isto reporta-nos para a urgência na construção de políticas na Educação de Infância, sendo que e olhado como um processo complexo em que envolvem atores e as instâncias que nele interferem, pressionam a descontinuidade de algumas instituições de infância que estão sob a alçada da Secretaria Regional da Educação.

Assim sendo, deparamo-nos com um interface, entre os diversos factores que atuam em rede e impugnam a estabilidade de todo um processo educativo, mais concretamente, a educação de infância através dos infantários públicos.

Reclama-se um novo padrão de governação que identifique e problematize os alicerces que ostentam a Educação Pré-Escolar,tendo em conta todo o seu percurso na história, tal como refere Magalhães, J. (1997)

> "A história que tal como o destino da criança e da suaeducaçãohá-de mediar entre o privado e o público; umahistória escrita emsintoniacom a história da família, com a história da mulher; umahistória entre a família e a escola, umahistória que oscila entre a proteção e a afectividade, a um lado, e a racionalidade científica e técnica a outro; umahistória entre a intuição, um "saber-fazer" a um lado e uma normatividade teórico-práxica a outro; uma história adiada e marcada por

adiamentos, mas tambémumahistória fecundada pelo fabuloso, pelo utópico, pelo sonho." (p.115)

A veracidade de hoje leva-nos a olhar para os infantários da rede pública e privada, como lógicas de um possível mercado, onde a disputa pelos "clientes", neste caso, as crianças, começa a ser já uma realidade vivida pela sua escassez.

É visível uma certa apatia relativamente à manutenção dos Infantários públicos, a disputa entre as próprias Instituições de Infância privadas, ao motivarem os pais/encarregados de educação com outro tipo de regalias através da oferta educativa. E aqui falamos de atividades de enriquecimento curricular gratuita, uma estratégia persuasiva de sucesso.

Com esta investigação percebeu-se que o "desfalecimento" dos infantários públicos resultam de diferentes fatores que encontrando-se numa dimensão macro, acarretam outros, tais como, o desemprego e a mobilidade de docentes e não docentes causando alguma instabilidade na vida dos mesmos.

Assim sendo, deixamos aqui o ensejo de que,as políticas ao atuarem no berço da educação,sejam conscientes da responsabilidade que acarretam pois, e tal como refere Carlo Cippola (1993), o presente não é mais do que uma pequena fatia de futuro agarrada a uma pequena fatia de passado, sendo as dimensões das fatias determinadas arbitrariamente pelo sujeito e se o passado não morre, as decisões que se tomaram ontem representam limitações e condicionalismos, as decisões e as escolhas de amanhã. (pp.92-93).

Referências Bibliograficas

Cipolla, C. M. (1993).*Before the industrial revolution: European society and economy* 1000-1700. 3.ed. London: Routledge.

D`Hainaut, L. (1980).*Educação: dos fins aos objetivos*. Coimbra: Almedina

Formosinho, J. & Vasconcelos, T. (1996).*Relatório Estratégico para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar.* Lisboa: Ministério da Educação.

Lima, Licínio. C. & Afonso,Almerindo, J. (2002). *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo.* Porto: EdiçõesAfrontamento.

Ministério da Educação. (1996).*Plano para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar,* Lisboa: Ministério da Educação.

Sousa, J. M. (2000). *O Professor como pessoa*. Porto: Asa Editores. P.

Vasconcelos, T. (2015).*Percursos da EducaçãoPré-Escolar em Portugal: recuperar a memoria.*Encontro EducaçãoPré-Escolar.

Legislação consultada

Diário da República: *Lei 5/97 de 10 de fevereiro - [Lei- Quadro para a Educação Pré-Escolar.* Iª Série A.]

Jornal Oficial de 24 de setembro de 2014, da Região Autónoma da Madeira, Presidência do Governo Regional, resolução 907/2014 e resolução 908/2014

Netografia

http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_115/Doc_9157/Anexos/Fenprof_jan2015.pptx

https://dre.pt/application/dir/pdf1s/1997/02/034A00/06700673.pdf

http://www02.madeira-edu.pt/dre/main.aspx

F:\Os milhões do “Madeira 14-20” Funchal Notíciasprof.jesus.mht

http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf

http://visao.sapo.pt/pais-que-expulsa-300-mil-filhos-esta-emdecadencia-historica-investigadora%3Df823465

As Reformas e os contextos sociais do ensino técnico e profissional em Portugal

António Bernardo Pinto
CeiED
antoniobmpinto@gmail.com

Paulo Delgado
ESE Porto
pdelgado@ese.ipp.pt

Fernando Diogo
ESE Porto
Fdiogo@ese.ipp.pt

Resumo: Este trabalho pretende questionar as diversas reformas estruturais do ensino técnico e profissional em Portugal, desde a implementação do Estado Novo até ao atual ensino profissional, bem como refletir sobre os contextos políticos, educativos e sociais que as motivaram e a que procuram dar resposta.
No estado novo, o liceu é a via de ensino que perspetiva o prosseguimento de estudos, destinado à seleção daquilo a que se chamava "escol dirigente" da nação. O ensino técnico está associado à formação de mão-de-obra especializada, que se valoriza socialmente com a intensificação da atividade económica do pós-guerra. Após o 25 de Abril de 1974, e apesar das diversas mudanças que foram sendo sucessivamente introduzidas no sistema educativo, a dicotomia entre estes dois tipos de escolarização mantém-se. O estatuto do ensino profissional reflete uma continuada desvalorização relativamente ao ensino dos cursos gerais, no que se refere aos conteúdos ministrados, ao grau de exigência, ao perfil dos alunos, aos recursos que recebe e aos resultados que produz.
Atualmente este tipo de ensino profissional carateriza-se por ser um conjunto de formações orientadas para a preparação para o mundo do trabalho e o exercício de uma ocupação profissional. Está organizado predominantemente pelo paradigma da descontinuidade, identificando-se preferencialmente com o ambiente profissional e com as necessidades do sistema produtivo, numa correspondência deficitária entre discurso político, os diplomas legais e a implementação das práticas face às novas necessidades do desenvolvimento económico e social. Concluímos com uma reflexão sobre o papel atual que desempenham nas escolas secundárias e os desafios que se colocam para assegurar e promover o seu desenvolvimento futuro.
Palavras – chave: Ensino técnico e profissional; reformas educativas; sistema produtivo;

O Ensino Técnico e Profissional nos séculos XVIII e XIX

O Ensino Técnico de nível secundário teve início em Portugal na segunda metade do século XVIII com o Marquês de Pombal, através da criação da «Aula do Comércio» que teve os seus Estatutos aprovados em 19 de abril de 1759. É o primeiro estabelecimento público onde se ensinou o comércio e a contabilidade na Europa. Manteve-se durante 85 anos como Aula do Comércio de Lisboa, ficando ligada ao Liceu de Lisboa em 1844 com o nome de "Escola de Comércio ou Secção Comercial" (art.º 52 do decreto de 20 de Setembro de 1844).

Este tipo de ensino foi incrementado por Fontes Pereira de Melo na segunda metade do século XIX, mas aprofundado e alargado por João Crisóstomo de Abreu e Sousa (decreto de 20 de Dezembro de 1861). O verdadeiro impulso ao seu desenvolvimento prático só ocorreu significativamente a partir dos anos 50 do século XX, estando sempre presente o seu caráter funcional para as necessidades do sistema económico, numa relação linear e utilitarista entre os seus conteúdos vocacionais, dos quais praticamente estavam excluídos os saberes humanísticos. A partir de 1880 são adotadas as medidas regulamentadoras mais importantes para a criação e o desenvolvimento do ensino profissional, respetivamente por António Augusto Aguiar, Emídio Navarro e Eduardo José Coelho, ministros do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, Ministério que tutelava o ensino industrial, comercial e agrícola. São criadas escolas industriais e de desenho industrial por todo o país, algumas tendo ficado famosas pelos seus conteúdos programáticos, pela componente prática de ensino, mas também pelos métodos pedagógicos utilizados. Muitas dessas escolas recorreram a professores contratados no estrangeiro através de concursos internacionais, por reconhecida falta de professores qualificados em Portugal para o exercício deste tipo de ensino.

As reformas do ensino na 1ª República

A chegada ao poder dos republicanos, em 5 de Outubro de 1910, relançou o desenvolvimento da educação em Portugal, atrasada e em decadência relativamente à maioria dos países europeus, com uma taxa de analfabetismo de 75%, no conjunto da população, e de 88% para as mulheres. Os primeiros governos da república iniciam a promulgação faseada de grandes reformas para os diversos graus de ensino. Recorrem numa primeira fase às designadas «Escolas Móveis» que alfabetizam cerca de 100.000 alunos e apostam numa expansão da rede escolar primária que não conseguem cumprir. A reforma do ensino primário de 1911 engloba para além do ensino primário normal, o ensino infantil, destacando-se como protagonistas desta reforma os escritores e pedagogos João de Barros e João de Deus.

No ensino Liceal, apesar da construção de novos edifícios escolares, as transformações são menos significativas, dado que não se alterou o tipo de ensino enciclopédico que sempre o caracterizou desde a sua criação até aos anos trinta do século XX.

Entre 1911 e 1918, ano em que há uma reforma estrutural do ensino técnico, inspirada nos mais inovadores princípios pedagógicos, propunha-se um ensino que conjugasse a teoria com a prática. São promulgados diversos decretos, destacando-se o decreto 2609-E de 4 de Setembro de 1916 que organiza o ensino técnico elementar industrial e comercial. Este é ordenado em «escolas de ensino industrial», «escolas industriais», «escolas preparatórias» e

«escolas de arte aplicada». No caso do ensino técnico comercial, determina-se a existência de escolas comerciais e de escolas elementares de comércio, estas últimas com o curso elementar de três anos, impondo-se a obrigatoriedade de aprovação no exame da instrução primária ou no exame de admissão à escola para ingressar em qualquer curso ou em qualquer disciplina. Apesar de todos estes diplomas regulamentadores do ensino técnico, a estrutura funcional continuou a ser a herdada da monarquia, pelo que o governo de Sidónio Pais, através do relatório assinado pelo seu Secretário de Estado do Comércio, João de Azevedo Neves, se propõe preparar uma reforma de fundo do ensino técnico em Portugal. Esta é decretada em 1 de dezembro de 1918 (Decreto nº 5029). São criticados os legisladores anteriores por serem responsáveis por tantos diplomas e quase todos eles sem qualquer significado na melhoria do ensino técnico. O Relatório da Reforma de 1 de dezembro de 1918 refere que " não é abrindo escolas e importando mestres do estrangeiro, e ainda menos modificarem constantemente leis e programas, que se integra e se infiltra o ensino e a educação na alma rude do povo". Salienta também o facto de ser "indispensável recuperar o tempo que se perdeu, dotando o país de um ensino técnico adaptado às nossas condições sociais e capaz de em pouco tempo produzir operários, industriais e comerciantes suficientemente instruídos" (Diário do Governo nº 263, de 5 de dezembro de 1918).

Entre 1930 e 1931, são novamente publicados dois conjuntos de dispositivos legais reformadores do ensino técnico elementar, os decretos – lei 18420 de 4 de junho de 1930 e 20420 de 21 de outubro de 1931, que previam quarenta e seis cursos industriais para profissões operárias, além de um curso de mestre-de-obras, e quinze cursos femininos. O acesso a estes últimos cursos exige dois anos de escolaridade primária; o acesso aos restantes, a quarta classe.

O decreto 20420, de 21 de outubro de 1931, que aprova e organiza o ensino técnico-profissional, estabelece nos seus artºs 1º e 2º, que "o ensino técnico profissional tem por fim a preparação dos indivíduos de ambos os sexos que se destinam a carreiras da indústria ou do comércio, assim como ministrar conhecimentos aos que nessas carreiras ingressaram sem terem alcançado essa preparação", e que "este ensino é de caráter secundário e é efetivado em escolas industriais e escolas comerciais"

As escolas técnicas industriais e comerciais, que aumentaram a sua frequência até 1940-41, tendo atingido uma população de cerca de 35.400 alunos, provocaram uma sobreocupação das instalações e uma sobre-exploração do débil equipamento das oficinas, estabilizam até à reforma de 1948, com as medidas adotadas em 1941 para refrear a sua frequência. A Junta de Construções que orçamentava e geria as despesas dos edifícios, exibia anualmente o contraste entre a generosidade e a exiguidade das dotações que cabiam aos liceus e às escolas industriais e comerciais (decreto-lei 31430, de 29 de junho de 1941). São as dificuldades financeiras do país que contribuem para que os anos 30 e a primeira metade dos anos 40 sejam marcados pela contenção de despesas, existindo sempre um forte desequilíbrio entre o ensino técnico elementar e liceal, apesar da fortíssima procura de que era alvo o ensino técnico. A pouca importância atribuída ao ensino técnico, permitia que cursos que deveriam ter

a duração de 5 anos terminassem ao fim de 4 anos. Outros tinham uma carga horária diferenciada, consoante o curso fosse na cidade ou na província, o que demonstrava falta de coerência e desinteresse do Estado pelas escolas técnicas.

Esta situação só foi possível, como refere Grácio (1998) "no quadro do autoritarismo do regime, e sem dúvida no quadro de uma certa forma de elitismo: as dificuldades materiais em que se debatiam as escolas eram reservadas para uma população cuja condição se caraterizava precisamente pelo mesmo tipo de dificuldades" (p.101). Apesar de todas as deficiências e contrariedades, a população escolar deste ensino foi sempre aumentando, assumindo o Governo a obrigação, pelo menos de modo aparente, de tomar as medidas necessárias para o tornar mais eficiente. É nesta perspetiva que se estabelece, através do decreto-lei 3143, de 29 de julho de 1941, no seu art.º 1º, a criação da Comissão de Reforma do Ensino Técnico (CRET). Esta é implementada em 1948 e constitui a grande reforma do Estado Novo no ensino secundário em Portugal.

Reforma do ensino técnico elementar de 1948

Em 19 de julho de 1947, através do decreto-lei 2025, o ministro Fernando Andrade Pires de Lima estabelece as bases do novo ensino técnico elementar industrial e comercial, com regulamentação em 29 de Agosto de 1948, através dos decretos-lei 37028 e 37029, contendo este último o Estatuto Técnico em Portugal, que se vai manter até 1975. Esta reforma veio reforçar a ideia de um ensino secundário com dois caminhos distintos. Os liceus proporcionavam aos seus alunos uma formação de carácter mais cultural, as escolas técnicas conferiam à saída um perfil vocacionado para o sector técnico. Teve como principal inovação a introdução do ciclo preparatório, com a duração de dois anos, cujo principal objetivo foi o de evitar uma transição imediata dos alunos que passavam da instrução primária para os cursos técnicos. A disciplina de Trabalhos Manuais, com uma forte carga horária semanal de seis horas no primeiro e segundo anos, funcionava como ação propedêutica ao ensino profissional. Procurava, através de uma progressão gradual, conduzir os alunos a conceberem e executarem projetos que incluíam, para além de trabalhos em madeira e em metal, a capacidade para detetarem as "preferências naturais" para uma futura orientação profissional.

A nova rede escolar do ensino técnico resultante da reforma de 1948 incluiu 80 cursos contra os 60 cursos da reforma de 1931, com o objetivo de dar resposta às especificidades regionais do país. Para além de aumentarem o número de anos letivos, também aumentaram os tempos letivos, incluindo os programas da «componente de formação geral» em detrimento da «componente de formação prática», evidenciando uma maior atenção para o desenvolvimento integral do aluno, numa perspetiva mais humanista.

Estas soluções reformadoras para o ensino técnico não foram bem aceites por todas as forças sociais, nomeadamente a introdução do ciclo preparatório. Os setores mais conservadores do regime consideravam que estas mudanças iriam ameaçar os princípios e a ordem estabelecida, como se depreende de uma intervenção na Assembleia Nacional do deputado Afonso Enrico Ribeiro Cazaes, um dos mais exaltados opositores à nova estrutura curricular

para o ensino técnico, ao reconhecer que o assustava e indignava o facto das classes populares terem acesso a disciplinas de caráter humanístico e cariz sociocultural, pela ousadia que poderiam demonstrar ao julgarem-se já "doutores".Para Grácio (1986), o ensino geral seria certamente reduzido a uma expressão mínima se o ensino técnico estivesse sob a supervisão patronal, dado que existia uma desconfiança em relação a este ensino facultado pela escola. Por outro lado, a Associação Industrial de Lisboa, citada por Grácio (1986), entendia que o objetivo das escolas industriais não era mais do que fornecer operários hábeis e qualificados, manejando com precisão os materiais da sua profissão.

Nos anos imediatos à reforma, o ensino técnico registava uma população estudantil de 31.159 alunos e 1.539 professores, enquanto o ensino liceal era frequentado por 21.966 alunos e 1.158 professores. O número de alunos que concluía o ensino técnico era sempre inferior ao número de alunos que concluía o ensino liceal (Grácio, 1998). O insucesso/abandono escolar era sempre mais elevado no ensino técnico.

A elevada procura da educação popular verificada nos anos 50/60, encontrou no ensino técnico o meio mais adequado de dar resposta a uma ascensão social, tendo em consideração as oportunidades resultantes do período a seguir ao fim da II Guerra Mundial. De facto, com a destruição, a maioria dos países tiveram de trabalhar no sentido da reconstrução, do qual ressurgiu um novo perfil para as necessidades emergentes, ampliado e melhorado por conceções técnicas nunca antes imaginadas. Objetivamente, depois de longas décadas de um relativo imobilismo, assiste-se nos anos sessenta a um aumento da procura da educação sob o impulso de mudanças invisíveis iniciadas nos anos cinquenta, assim como uma alteração profunda no estado de desenvolvimento de Portugal. Teodoro (2002) salienta a existência de "um acentuado crescimento das classes médias, com tudo o que isso significa no plano das expectativas de mobilidade social, de mudanças de costumes e de exigências de participação política" (p.239). O crescimento do ensino técnico em Portugal foi assim sustentado por uma conjuntura altamente favorável do mercado de emprego, que determinou uma pressão para a alta da remuneração do trabalho operário qualificado. Todavia, o ensino técnico nunca foi voltado essencialmente para a formação de operários qualificados, como se depreende do número de diplomados no conjunto do ensino secundário, tanto no início da década de 60 como na de 70 (Alves, 2012). Refere que "o número de diplomados com os cursos industriais não ultrapassava os 12% do total de alunos, contra 72% de diplomados com os cursos gerais e complementares dos liceus e 16% com os cursos comerciais" (p. 86).

Em 1960, o ensino técnico apostou num ensino mais relacionado com as profissões metalomecânicas, promovendo a modernização das suas instalações e equipamentos, pelo que os cursos de metalomecânica passaram a ser ministrados em 47 das 64 escolas existentes. O êxito destes cursos, em paralelo com os cursos técnicos de electricidade, está intimamente ligado à expansão das respetivas profissões associadas à industrialização. Na década de sessenta, juntamente com os cursos comerciais e de formação feminina, são responsáveis por 85% da frequência do ensino técnico, embora longe de cobrir os quase

oitenta cursos criados em 1948 (Alpiarça, 1981). Em 1960 o ensino técnico profissional era frequentado por 97.462 alunos e o ensino liceal por 111.821 alunos.

Os cursos de metalomecânica e de eletricidade representavam em 1974, 60% dos alunos inscritos nos cursos industriais. Em sentido inverso aos cursos de formação, os complementares de aprendizagem representavam, respetivamente, em 1951, 11% do total de matriculados, 3,5% em 1961 e 1% no início da década de 70. Conclui-se, portanto, que a reforma de 1948 teve como consequências a reestruturação dos cursos em função da economia e no pressuposto de que o projeto industrialista arquitetado pelo Estado Novo previa um forte investimento no ensino profissional, considerando que as exigências das novas tecnologias não eram compatíveis com uma mão-de-obra sem a necessária preparação técnica.

Em Janeiro de 1967 é criado o ciclo preparatório do ensino secundário (decreto-lei 47480), constituído por dois anos (5ª e 6ª classes), comum ao ensino liceal e técnico. Os exames de admissão aos dois segmentos de ensino são extintos, passando a ter uma estrutura idêntica mas como duas vias diferenciadas.

A reforma de 1948, e os ajustamentos estruturais verificados ao longo dos tempos, não impediu que no início dos anos setenta se acumulassem os sinais que apontavam para uma degradação do seu estatuto, como o comprova de forma inequívoca o Projeto do Sistema Escolar (PSE), apresentado ao País em Janeiro de 1971, pelo novo ministro da educação Veiga Simão.

A Reforma Veiga Simão

A reforma Veiga Simão propunha uma grande transformação do sistema de ensino em Portugal, nomeadamente a unificação das duas vias de ensino secundário (liceal e técnica). A um ensino primário de quatro anos seguia-se um primeiro ciclo do ensino secundário, unificado de quatro anos, com os dois primeiros destinados à observação dos alunos e os dois seguintes à sua "orientação". O ensino primário e o primeiro ciclo do ensino secundário correspondiam a uma nova definição da escolaridade obrigatória. Os cursos gerais formavam um novo ciclo do secundário, constituídos por uma combinação diversificada de disciplinas de letras e ciências puras, de ciências aplicadas e suas tecnologias, de estética e arte aplicada. Numa primeira fase, este ciclo seria ministrado em três tipos de estabelecimentos de ensino: os liceus clássicos, os liceus técnicos e os liceus artísticos, que se tornariam progressivamente mais "polivalentes", podendo subsistir uma "vocação predominante" em cada estabelecimento, conforme previsto na Lei nº 5/73, de 25 de Julho. Aos cursos gerais seguir-se-iam cursos complementares de dois anos nos três tipos de estabelecimentos de ensino. O ensino técnico, agora ensino profissional, era deslocado para um nível mais elevado do sistema de ensino, configurando um dispositivo mais orientado para formar técnicos do que operários (Grácio, 1998). A reconversão do ensino técnico de 1948 começa no ano lectivo de 1970/71, antes da apresentação do PSE para discussão pública. São implementados nove cursos gerais técnicos, com um nível suficiente de cultura geral e de iniciação profissional, através do aumento do

tempo das disciplinas do domínio geral e das disciplinas específicas, e a diminuição para metade do tempo semanal das aulas oficinais. O curso técnico de serralheiro é substituído pelo curso geral de mecânica, e estabelecida a equiparação com os cursos gerais dos liceus, eliminando-se "discriminações que a justiça social e o interesse do País não consentiam" (Emídio, 1983, pp. 194-195).

A proposta de lei da reforma é apresentada em Janeiro de 1973 pelo Governo à Assembleia Nacional, abandonando a distinção entre os três tipos de liceus e estabelecendo apenas uma escola secundária polivalente para qualificar o 1º ciclo do secundário de dois anos, logo a seguir à escolaridade obrigatória, sempre de oito anos, à qual correspondia a designação de ensino preparatório, de acordo com o Decreto-lei 5/73 de 25 de Julho. Só nos dois últimos anos do secundário, no 2º ciclo ou complementar, é que aparece o ensino profissional, em estabelecimentos «de índole específica». Pela primeira vez é garantido aos alunos do ensino técnico o acesso ao ensino superior numa sequência linear de estudos e em condições de paridade com o ensino liceal.

A Revolução Portuguesa do 25 de Abril de 1974 possibilitou uma larga democratização do ensino, impossibilitando algumas das alterações da Reforma Veiga Simão. Em 1975 o ensino secundário (liceal e técnico) é unificado para um currículo predominantemente liceal. É criada uma via única para o ensino secundário complementar, através de cinco áreas de estudo: Científico - Naturais; Científico - Tecnológico; Económico - Sociais; Humanísticos; e Artes Visuais. A estrutura curricular compreende um tronco comum de formação geral para as cinco áreas de estudo, um conjunto de disciplinas obrigatórias e optativas para a formação específica, e uma formação técnica com uma dupla função: prosseguimento de estudos ou inserção na vida ativa.

O ensino técnico de 1948 foi-se reduzindo progressivamente, tendo sido transposto para níveis mais elevados. Na perspetiva de Cardim (1999), este ensino para além de não formar quadros médios suficientes, não proporcionava uma preparação profissional adequada às necessidades da economia, pelo que motivou a criação do ensino superior de curta duração em 1977, mais tarde transformado em ensino superior politécnico (1979).

Em 1980 surge uma tentativa para restabelecer o ensino técnico profissional, com a criação do 12º ano do ensino secundário – via profissionalizante, com 31 cursos de "formação pré-profissional", articulados com a formação técnica oferecida no 11º ano (Decreto-Lei nº 240/80, de 19 de Julho, regulamentado pela Portaria nº 684/81, de 11 de Agosto). Em 1983 uma nova estratégia para a diversificação das modalidades de ensino e o consequente relançamento do ensino técnico-profissional (Despacho Normativo 194-A/83 de 21 de Outubro) no ensino secundário complementar.

A Reforma do ensino técnico profissional de 1983

Em 1983 são criados dois tipos de cursos profissionalizantes: os cursos técnico-profissionais, com a duração de três anos escolares, do 10º ano ao 12º ano, e os cursos profissionais com a

duração de um ano letivo em contexto escolar, seguido de um estágio de seis meses em posto de trabalho, com acompanhamento da escola.

Os cursos técnico-profissionais tinham uma estrutura curricular com três componentes de formação: formação geral, formação específica e formação técnico-profissional. Visavam uma formação profissional qualificada de nível intermédio e uma preparação geral equivalente aos demais cursos do ensino secundário. Permitiam o acesso ao ensino superior em igualdade com os restantes cursos complementares, e o acesso a um diploma de formação técnico-profissional comprovativo da qualificação obtida para ingresso no mundo laboral.

O número de cursos integrados na rede de Ensino Técnico Profissional (ETP) foi crescendo até atingir os 36 cursos em 1989/90, e os 20 cursos na rede de cursos profissionais, apesar de muitos desses cursos não terem funcionado.

Embora a rede de formação estivesse associada às regiões, não teve o sucesso pretendido, nomeadamente por razões que se prendem como facto dos cursos terem resultado de uma adaptação da via de ensino e serem demasiado licealizados. Outros apontavam razões diretamente relacionadas com a estigmatização escolar e social desenvolvida pelo ensino técnico anterior ao 25 de Abril de 1974. Foram, no entanto, os alunos dos estratos sociais mais baixos que conseguiram «sobreviver» ao ensino unificado, aqueles que procuraram este tipo de ensino "numa trajetória de mobilidade social ascendente" (Correia, 1991, p.61), apesar de esta reforma orientar objetivamente para o «resfriamento de aspirações» e para o ajustamento de projetos profissionais dos jovens à estrutura social (Grácio, 1986, p.165).

Os cursos profissionais, com uma estrutura curricular constituída apenas por disciplinas de caráter técnico diretamente vocacionadas para a qualificação profissional, e sem equivalência no percurso escolar «normal», destinavam-se a «recuperar» alunos que já tinham abandonado o sistema de ensino.

O insucesso social e escolar desta reforma conduz anos mais tarde a uma nova Reforma do Ensino Secundário, responsável pela criação dos Cursos Secundários Tecnológicos nas Escolas Secundárias e as Escolas Profissionais. A Lei Nº 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), aponta expressamente para a existência de um modelo sequencial e articulado de ensino, tendo os cursos do ensino secundário a duração de três anos, do 10º ao 12º anos, organizados segundo formas diferenciadas. Prevê a existência de cursos predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos e cursos predominantemente orientados para a vida ativa. Para a concretização destas medidas é criado em outubro de 1988 o Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional (GETAP), com a função de organizar, coordenar e avaliar as políticas de ensino/formação tecnológico, artístico e profissional.

Os Cursos Tecnológicos e os Cursos Profissionais de Nível Secundário

No quadro do Decreto-Lei 286/89, de 29 de agosto, é decretado um ensino secundário com dois tipos de cursos: os cursos predominantemente orientados para o prosseguimento de

estudos e os cursos tecnológicos - cursos predominantemente orientados para a vida activa. Todos os cursos têm a mesma estrutura curricular na componente de formação geral.

Em Setembro de 2004 (Decreto-lei 74/2004 de 26 de março), entram em vigor novos planos de estudo para o ensino secundário, no quadro de uma nova revisão curricular. O ensino secundário continua com duas vias de formação: os cursos científico-humanísticos em substituição dos cursos gerais (CSPOPE), e os cursos tecnológicos (CSPOVA), reduzidos de onze para dez cursos. Inseridos nesta via de ensino e formação existem ainda os cursos de educação e formação (CEF), os cursos profissionais nas escolas secundárias e os cursos de especialização tecnológica (CET).

A estrutura curricular dos cursos científico-humanísticos e dos cursos tecnológicos continua organizada em torno das componentes de formação estabelecidas no Decreto-Lei 286/89. A componente de formação geral mantém-se comum aos dois tipos de cursos, o mesmo já não acontecendo com a componente de formação específica, que perde a paridade no acesso ao ensino superior com os cursos científico-humanísticos.

Os cursos profissionais nas escolas profissionais (EP) desde 1989,regulamentados e reconhecidos pelo Ministério da Educação, passam a ser lecionados nas escolas secundárias públicas a partir de 2004, com a consequente uniformização dos planos curriculares (Decreto-lei nº 74/2004 de 26 de março). As principais alterações nos cursos profissionais são a diminuição do número de horas de formação iniciais de 3.600 para 3.100,contribuindo para a extinção, por via administrativa, dos cursos tecnológicos.

Considerações

As reformas do ensino técnico em Portugal, ao mesmo tempo que respondem a uma maior procura de educação, são marcadas pela secundarização em relação à formação das elites sociais e económicas desenvolvidas pelo ensino liceal. As reformas dos anos 30 representam, por falta de investimento, provavelmente a fase mais negra do ensino em Portugal. O ensino técnico é completamente votado ao abandono, com o desaparecimento de muitos cursos e a deterioração curricular de outros. Por outro lado, a reforma do ensino técnico elementar de 1948, promovida pelo Estado Novo, veio demonstrar algumas preocupações com a revitalização e a estimulação deste tipo de ensino, ao introduzir um ciclo preparatório de dois anos, dentro de uma escolaridade obrigatória de três anos e sem distinção de género, num contexto de uma aprendizagem geral, embora com caraterísticas marcadas para a orientação profissional dos seus alunos. O currículo do ensino técnico, para além das disciplinas da componente de formação técnica e prática, passa também a incluir disciplinas de formação humanística, embora sempre numa perspetiva do mundo do trabalho, colocando desde logo grandes dificuldades e entraves aos alunos que pretendiam prosseguir estudos de nível superior. A reforma Veiga Simão, de 1970, marca a primeira grande transformação do ensino industrial e comercial, depois de 1948, ao criar cursos gerais do ensino secundário técnico em substituição dos cursos técnicos elementares anteriores. Estes cursos, para além de um tronco de disciplinas comum com o curso geral dos liceus, corrigiam o início prematuro da formação

profissional sem o apoio de uma cultura geral mínima e exclusivamente relacionada com trabalhos de rotina oficinal. Veio permitir, também, a permeabilidade entre estes cursos e os cursos geral e complementar do ensino liceal. O ensino técnico deixa, finalmente, de estar marcado pela descontinuidade em relação ao prosseguimento de estudos.

A revolução do 25 de abril de 1974, através da Constituição da República Portuguesa de 1976, promove a unificação das duas vias de ensino, e a eliminação quase total do ensino técnico, exceptuando-se o ensino noturno que mantinha a natureza dual do ensino secundário liceal e técnico (Alves, 1999). A situação política considerava que a divisão do ensino secundário técnico (comercial e industrial) e liceal era a mais alta expressão de uma escola promotora de desigualdades sociais. Uma educação geral era agora entendida como uma segurança para a formação cultural dos cidadãos que se querem críticos e ativos. Isto implicou que entre 1974 e a década de 90 o planeamento da educação tivesse passado por uma crise de finalidades quanto à evolução dos mercados de trabalho. A educação orientada para a evolução da economia só começou a ter sentido nos anos 90, com a Reforma Seabra (reforma do Sistema Educativo de 1983), que retoma a discussão e a necessidade de reabilitar o ensino técnico secundário, ainda sob a égide de um manto ideológico fascista, embora o poder político não deixasse de realçar os valores de abril de 1974, quando evocava uma formação orientada para a cidadania e para a democracia, mas numa perspetiva urgente de mão-de-obra qualificada para fazer frente à elevada taxa de desemprego. É o *novo vocacionalismo* através dos cursos técnico-profissionais do ensino secundário, destinados à formação de quadros intermédios (certificação de equivalência ao 12º ano de escolaridade), que se estabelecem e se mobilizam nas escolas, aparentemente em paridade com os cursos científico-humanísticos. Manteve-se, no entanto, a reprodução das representações sociais e culturais de desvalorização deste tipo de ensino. A crença no sucesso deste ensino passou rapidamente para a fase da desmobilização e da não-aceitação, não só pela fraca formação dos professores, nomeadamente dos professores das designadas áreas científico – técnicas, mas também pelo elevado insucesso que produziu nos seus alunos, passando pelo não reconhecimento da certificação profissional até à indefinição quanto ao prosseguimento de estudos.

Em 1989 (Decreto – Lei nº 26/89, de 21 de Janeiro), no âmbito da revisão curricular do ensino básico e secundário, são criados os cursos gerais, designados de CPOPE (cursos predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos, e os cursos tecnológicos secundárias, designados de CPOVA (cursos predominantemente orientados para a vida ativa) e os cursos profissionais nas escolas profissionais, que conferem o 12º ano e a certificação profissional de técnico intermédio de nível III. Os cursos tecnológicos com uma formação geral e específica semelhante à dos cursos gerais, concorrem ao ensino superior nas mesmas condições de igualdade. No entanto, a lógica dominante na educação e no mercado de trabalho na década de 90 é a lógica de mercado, com um novo conceito de profissionalismo liberal ou neoprofissional, que "vê a educação para o trabalho num sentido social mais lato – social, económico e tecnológico" (Azevedo, 1991, p. 59).

Em 2004 verifica-se nova reforma nos cursos do ensino secundário (Decreto – Lei nº 115 – A/98) que reorganiza os cursos gerais e os cursos tecnológicos através dos seus programas disciplinares. Os cursos tecnológicos perdem a paridade curricular que mantinham com os cursos gerais, pelo que o acesso ao ensino superior, embora possível, fica mais dificultado. O ensino profissional, lecionado nas escolas profissionais, sendo rotulado várias vezes de "educação de segunda", passa a ser lecionado nas escolas secundárias em substituição dos cursos tecnológicos, que se extinguem administrativamente, apontando-se o elevado insucesso como causa determinante. Restabelece-se, novamente, uma educação que direciona os cursos gerais para as profissões de *status* mais elevado, através da continuação de estudos, e os cursos profissionais para o mundo do trabalho, que continuam a promover muito insucesso. A grande maioria dos cursos não prepara os alunos para o mundo do trabalho, e estes vêm-se condenados ao desemprego.

A dignificação deste tipo de ensino só se promove com a elevação do nível da sua formação humanística e técnica, com o estabelecimento de uma formação inicial e contínua dos professores na área do ensino técnico-profissional, e simultaneamente repensando modos de introdução do pensamento crítico sobre a forma como vias de ensino e os diversos cursos têm servido para diferenciar os alunos.

Referências

Alves, L. (2012). *História da educação: uma introdução*. Porto: Universidade do Porto. Faculdade de Letras.

Alves, M. (1999). *Crises e Dilemas do Ensino Secundário – em busca de um novo paradigma*. Porto: CRIAP – Edições ASA

Azevedo, J. (1991). *A educação tecnológica nos anos 90*. Porto: Edições ASA.

Alpiarça, L. (1981). *Evolução do ensino técnico-profissional nos últimos 30 anos.* Lisboa: MEC, GEP.

Cardim, C. (1999). *O sistema de formação profissional em Portugal: breve descrição*. Luxemburgo: INOFOR - Instituto para a Inovação na Formação/CEDEFOP - Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional.

Correia, M. (1991). *Dificuldades de Aprendizagem: contributos para a clarificação de conceitos*. Porto: Associação dos Psicólogos Portugueses.

Grácio, S. (1986). *Política Educativa como Tecnologia Social* – As reformas do ensino técnico de 1948 a 1983. Lisboa: Livros Horizonte.

Grácio, S. (1998). *Ensinos técnicos e políticas em Portugal: 1910/1990*.Lisboa: Instituto Piaget.

Grácio, R. (1983). *Evolução sociopolítica e sistema de ensino em Portugal: dos anos 60 aos anos 80, seminário: O futuro da educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas*. Aveiro: Universidade de Aveiro e OCDE

Teodoro, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.

Decreto 2609 – E de 4 de setembro de 1916.

Decreto 5029 de 1 de dezembro de 1918

Decreto 18420 de 4 de junho de 1930

Decreto 20420 de 21 de outubro de 1931

Decreto 2025 de 19 de julho de 1947

Decreto 37028 de 29 de agosto de 1948

Decreto 37029 de 29 de agosto de 1948

Decreto – Lei nº 26 de 21 de janeiro de 1973

Decreto – Lei nº 5 de 25 de julho de 1973

Decreto – Lei nº 240 de 19 de julho de 1980

Portaria nº 684 de 11 de agosto de 1989

Decreto – Lei nº 115 de 19 de setembro de 1997

Portaria 550 – A de 21 de Maio de 2004

Decreto – Lei nº 139 de 5 de julho de 2012

Portaria nº 74 – A de 15 de fevereiro de 2013

Ensino profissional na escola pública: igualdade de oportunidades ou uma outra forma de legitimação das desigualdades?

Ângela Maria de Castro Silva Oliveira[1]
(amcso@sapo.pt)

Manuel António Ferreira da Silva[2]
Instituto de Educação/Universidade do Minho
(masilva@ie.uminho.pt)

Resumo: O presente artigo insere-se na temática do ensino profissional e pretende analisar alguns dos efeitos resultantes da introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias públicas portuguesas, considerando que esta política pública de educação pretendeu não apenas responder a graves problemas de abandono e insucesso escolares no ensino secundário mas, ao mesmo tempo, qualificar para o exercício de uma profissão e preparar para o ingresso no mercado de trabalho, o que permitiria ao país, de acordo com os discursos oficiais, dispor de uma força de trabalho com um nível de qualificações médio e alinhado com as 'reais necessidades das empresas', de modo a promover o crescimento económico e o emprego e, num mesmo movimento, resolver os problemas de desemprego juvenil. Os dados oficiais e de alguns estudos identificam e relacionam a procura destes cursos com alunos oriundos de meios socioeconómicos desfavorecidos e trajetórias escolares marcadas por insucessos, discutindo-se, por isso, se esta medida de política educativa está efetivamente orientada para a integração e coesão sociais ou, pelo contrário, nos remete para o dilema constituinte da escola moderna: meio de ascensão (mobilidade) social ou de (re)produção das desigualdades sociais.

Palavras-chave: ensino profissional; emprego; precariedade; desigualdades sociais

Introdução

Em Portugal, a falta de qualificações da população jovem e ativa e o abandono escolar precoce constituem um problema estrutural histórico, sendo há várias décadas apontado como um entrave ao desenvolvimento económico e social do país. Recuperar este atraso educacional, sem paralelo no contexto europeu, tem sido uma preocupação comum, embora com diferentes níveis de intensidade, dos diferentes governos nos últimos 40 anos, refletida na dimensão do investimento público efetuado neste domínio e na implementação de medidas de política que permitissem a resolução dos problemas anteriormente referidos e, simultaneamente, combater as elevadas taxas de desemprego jovem, que se tornaram uma realidade a partir das últimas décadas do século XX e se tornaram uma calamidade neste início de século. A introdução, há uma década, dos cursos profissionais nas escolas secundárias da rede pública, surge como resultado da última revisão

[1] Doutoranda em Ciências da Educação, Especialidade de Sociologia da Educação (Instituto de Educação da Universidade do Minho).
[2] Professor no Departamento de Ciências Sociais de Educação (Instituto de Educação da Universidade do Minho).

curricular do ensino secundário efetuada em 2004 (Dec.-Lei n.º 74/2004, de 26 de março), e propunha-se operacionalizar a necessidade de reestruturação do sistema de ensino e consequente diversificação da oferta educativa no sentido da obtenção de "resultados, efetivos e sustentados, na formação e qualificação dos jovens portugueses" e, simultaneamente, facilitar e contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho. Deste modo, o ensino e a formação profissional consagraram-se, na retórica oficial, "como instrumentos preciosos de mobilidade social e como trampolins para o acesso à atividade profissional" (Azevedo, 2000, p.20). No entanto, estes desígnios parecem não se confirmar nem conformar a realidade dos diplomados que frequentaram e concluíram com sucesso um curso profissional de nível secundário. A questão que se coloca é se a aposta nesta via chamada "alternativa" àquela que podemos designar como tradicional neste nível de ensino pretende, de facto, e sob o postulado da igualdade de oportunidades, da democratização e do acesso a patamares superiores de educação, contribuir para o desenvolvimento pessoal, social e profissional dos indivíduos e, num mesmo movimento, responder às necessidades e exigências do tecido económico ou se, contrariamente ao que é preconizado, não constitui uma forma subtil de 'exclusão no interior da escola', que tende a perpetuar-se no mercado. A nossa análise centrar-se-á nos resultados do estudo que nos propusemos realizar para aferir quais as mudanças que se produziram na vida dos diplomados que 'optaram' por esta via de ensino.

1. Educação e Trabalho: uma relação histórica em vias de extinção?[3]

Educação e Trabalho são dois campos cuja relação constitui uma problemática complexa e cara a domínios científicos tais como a sociologia, a política, a economia, a psicologia, a história, entre outros, não deixando de influenciar a dimensão pedagógica das ofertas educativas, sendo encontradas "referências ao tema na literatura académica e sindical como objeto de importantes estudos e decisões políticas no decorrer do século XX" (Prestes & Véras, 2009, p.46). De acordo com estes autores,

> foi apenas nas últimas décadas daquele século, no quadro das mudanças em processo na ordem económica e social globalizada, marcada por dinâmicas de crises da política social e do Estado de bem-estar e do avanço da competitividade, que este assunto passou a se constituir objeto de políticas públicas. A formação do trabalhador, ocupando um lugar privilegiado nas agendas internacionais, impulsionou os governos a organizarem ou fortalecerem suas políticas públicas de educação e de qualificação profissional, propiciando estudos e avaliações sobre o assunto.

Parece ser consensual, a partir daqui, que não se podem discutir os processos educativos formais sem os relacionar com o mundo do trabalho, ou seja, a forma como a educação, a formação e o trabalho se têm relacionado ao longo do último século. Segundo Correia (2003, p.21), estas relações "são pautadas pela existência de um desconhecimento instituído por parte de cada um dos mundos das lógicas que estruturam o outro, adquirindo esse desconhecimento configurações

[3] Num outro texto recentemente publicado (Oliveira & Silva, 2013) referíamo-nos a esta relação como uma "evidência que mente", expressão bastante tributária de uma obra de António Nóvoa (2005), cujo título é o seguinte: Evidentemente - Histórias da Educação, em que o autor joga com a palavra "evidentemente", transformando-a para obter um novo significado: tudo que é evidente (transparente) mente (!), que constitui uma crítica contundente ao senso comum e à necessidade da sua superação também e sobretudo no campo da educação.

específicas nos três momentos que marcam a história dessas relações". Assim, no primeiro momento, "a dicotomia educação-trabalho começou por significar a existência de dois mundos com muito pouca ou nenhuma comunicação entre si: o mundo ilustrado e o mundo do trabalho. Quem pertencia ao primeiro estava dispensado do segundo; quem pertencia ao segundo estava excluído do primeiro" (Santos, 1994, p.170); no segundo momento, que se "convencionou designar por *anos de ouro* do capitalismo, e que cobre aproximadamente as três décadas que se seguem ao termo da II guerra mundial (…), significou também a construção de certos modelos de integração ou coesão social" (Murteira, 2007, p.18). É aquilo que alguns autores designam por "novo contrato social", agora orientado pela matriz social-democrata cuja instituição central é o "Estado-providência". Nesta época, "assiste-se à explosão da escola de massas, ao aumento do consumo, e a relação entre formação e trabalho é pautada pela preocupação de planificar os sistemas de formação por forma a que os fluxos de saída destes fossem funcionalmente adaptados aos fluxos de entrada no emprego" (Correia, 2003, p.17); o terceiro momento, que coincide com o "reconhecimento de que o círculo virtuoso fordista se tinha transformado num círculo vicioso (…), é marcado por uma complexificação das relações entre formação e emprego, o que pôs definitivamente em causa os pressupostos que sustentaram a natureza das relações que se tinham estabelecido no momento anterior" (pp.18-19). Coincidindo com a crise económica e financeira de inícios da década de 70 e, portanto, também como sua consequência, os seus efeitos começam a ser visíveis, e de certa forma irreversíveis, quer ao nível do aumento do desemprego quer da capacidade da economia para gerar novos empregos, agravando-se com a expansão do processo de globalização financeira e tecnológica, a escola das promessas e das certezas começou a ceder o seu lugar à escola das incertezas e, gradualmente, vai perdendo o seu encanto à medida que os sistemas educativos passam a estar estritamente correlacionados com a esfera económica e não com a social, como inicialmente sucedia. Concomitantemente, "começaram a surgir com uma certa regularidade apelos para a introdução de mudanças de fundo no sistema produtivo, na intervenção do Estado e na própria relação salarial. [Criou-se] uma nova ortodoxia postulando que as relações de trabalho herdadas do passado [constituem] um dos obstáculos à saída da crise" (Correia, 2003, p.19), o que nos remeteria não só para o esgotamento do modelo de emprego intrínseco ao período de regulação fordista, como para a certeza de, quer no presente, quer no futuro, não parecer estar inscrita a possibilidade de emergir um novo sistema "fordista" capaz de absorver tão vasta capacidade de trabalho e, desse modo, manter em vigor uma ordem societal baseada no trabalho como dimensão essencial de socialização das novas gerações. Para esta certeza contribuiu a revolução tecnológica ocorrida no último quartel do século XX, que "convulsionou o mundo do trabalho e que não poupa ninguém: a utilização das mais modernas técnicas informáticas abriu as portas à máquina empresarial integrada globalmente (…), os empregos de uma vida inteira tornaram-se "biscates", e quem tinha ainda ontem uma profissão de futuro vê agora as suas capacidades transformadas em saber inútil" (Martin & Schumann, 2000, pp. 9 e 108-109). Com efeito, a consolidação do "*tecno paraíso* que, durante mais de um século, os sonhadores utópicos [idealizaram] e nos conduziria a um mundo futuro onde as máquinas substituiriam os homens, criando assim uma sociedade sem trabalho

plena de abundância e tempo livre" (Rifkin, 1997, p.67), mais não fez que acelerar o início de um "terramoto económico e social, cujas dimensões e efeitos" são visíveis à escala planetária (Martin & Schumann,1999, p.113). É neste cenário marcado por crises, desemprego e aumento das desigualdades sociais

> que a educação e a formação instituem-se, por um lado, como um requisito, por outro lado, como um paliativo. Como requisito, a educação e a formação assumem uma importância decisiva na produção de uma mão de obra adequada à chamada "nova economia". Como fator paliativo, a educação e a formação são instrumentos de amortecimento dos conflitos sociais e de preservação da harmonia e da ordem imprescindível ao bom funcionamento da economia (Canário, 2003,p.199).

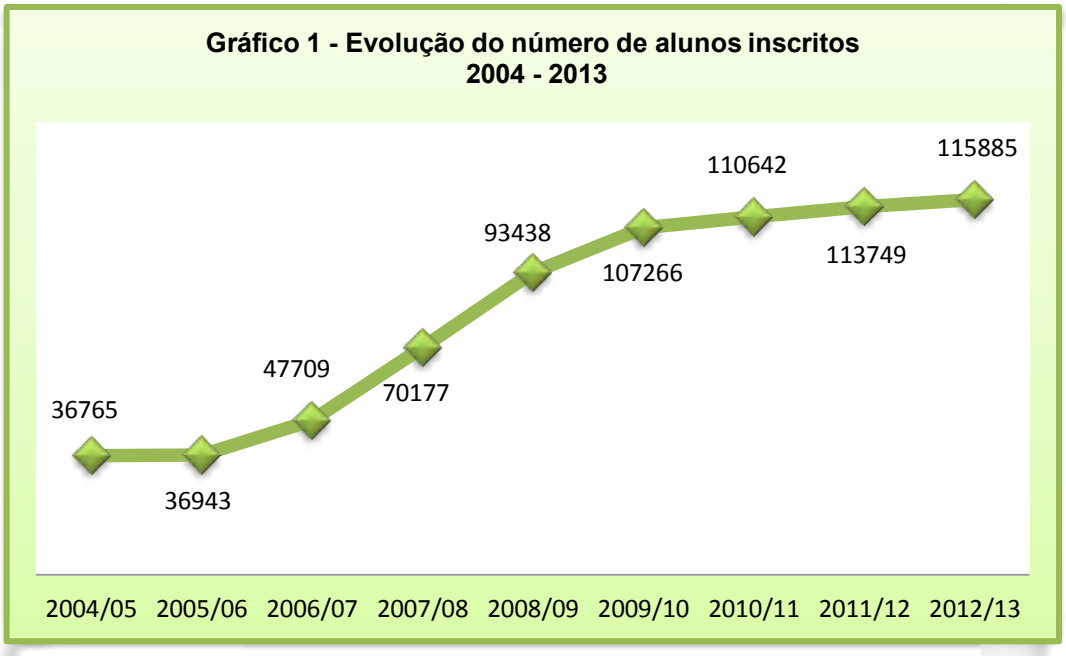
A publicação, pela Comissão Europeia, dos Livros Brancos *Crescimento, Competitividade e Emprego – Os desafios e as pistas para entrar no Século XXI (1994)* e *Ensinar e Aprender: Rumo à Sociedade Cognitiva (1995)*, sobretudo este último, são disso exemplo. Deste modo, "o ensino e a formação [consagraram-se], na retórica oficial, como instrumentos preciosos de mobilidade social e como trampolins para o acesso à atividade profissional" (Azevedo, 2000, p.20). Neste contexto, "definiram-se novos perfis profissionais e escolares, alargou-se o conceito de formação profissional e alteraram-se os modelos educativos, exigindo-se ao ensino em geral e ao ensino técnico e profissional em particular a adequação dos seus objetivos" (Madeira, 2006, p.122), para que pudessem responder de forma, diz-nos a ideologia oficial, mais "eficaz" às necessidades e exigências de qualificação alegadamente reivindicadas pelo tecido empresarial. Assim, "no mercado de trabalho hoje realmente existente abundam exigências de flexibilidade e empregabilidade, contrastando com valores considerados fundamentais há trinta ou quarenta anos atrás, como o pleno emprego, o poder sindical e a coesão social" (Murteira, 2005, p.137), decorrentes não só da transição de um modelo de crescimento baseado na indústria a outro baseado no conhecimento, onde "a informação é a matéria-prima e o seu processamento a base do sistema económico" (Flecha & Tortajada, 2002, p.22), mas sobretudo da consolidação de uma "economia mundial globalizada e dominada por grupos transnacionais, cada vez mais apoiada em novas e poderosas tecnologias da informação e do conhecimento" (Murteira, 2005, p.137). E, num quadro de integração económica mundial, "a flexibilidade é simultaneamente o núcleo estruturador da linguagem que exprime esta crise do trabalho moderno e o operador ideológico que mais eficazmente oculta o sentido das medidas preconizadas para a superação desta crise" (Correia, 2003, p.20). Consubstancia-se nas "alterações relativas às condições de emprego e de trabalho e engloba a capacidade de ajustar e alterar modos de recrutamento, de contratação e estatutos de emprego, de mobilidade interna e remuneração, de conteúdos de tarefas e qualificações, de tempos de trabalho e de níveis de proteção social" (Casaca, 2005, p.7). Para Prestes e Verás (2009, p.50), "a ampliação da informalidade do trabalho e das suas práticas flexíveis, passaram a exigir do trabalhador novas escolhas e adaptações diferentes daquelas passadas (…), [obrigando] as pessoas [a enfrentar] uma vida profissional sem garantia de futuro". Como refere Pais (2003, p.20), "a estética relativamente estável do modernismo *fordista* deu lugar a uma estética pós-modernista que celebra o efémero, o instável e o precário".

Por conseguinte, poder-se-á dizer que foi devido às transformações ocorridas na economia, à

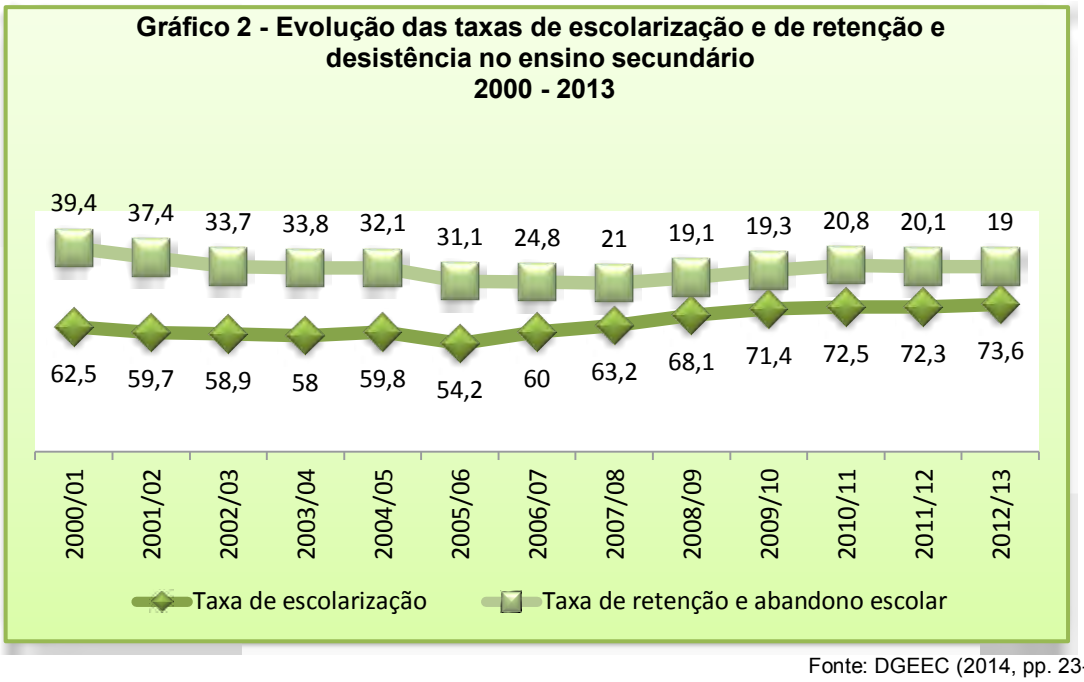
globalização e à revolução tecnológica, cujas repercussões se começaram a fazer sentir na sociedade sobretudo a partir da década de 80, que emergiu um novo paradigma educativo, fundado na 'teoria do capital humano', subscrevendo a perspetiva da correlação entre investimento na educação e o desenvolvimento económico, não tendo tal mudança ocorrido, como refere Lima (2010, p.45), "espontaneamente ou à margem de agendas políticas". Portanto, se "durante muito tempo, a educação nos foi apresentada como sendo política e axiologicamente neutra" (Silva, 2012, p.32), hoje, muito poucos poderão defender esta premissa, sobretudo se atendermos às atuais tendências reformistas, de cariz neoliberal, acolhidas em maior ou menor grau por todos os governos (social-democratas e de direita), que preconizam uma profunda reforma do Estado e, simultaneamente, da educação pública. Esta crítica ao Estado de bem-estar visa estabelecer novas formas de (des)regulação da economia e da sociedade, que são já visíveis no mundo trabalho e que apontam agora para uma tentativa de subordinação da educação a esses princípios.

2. O ensino profissional nas políticas públicas em Portugal na última década

O ensino profissional de nível secundário só se tornou uma realidade nas escolas secundárias públicas em Portugal a partir do ano de 2004. Desde então, a sua valorização no contexto educativo e formativo e a sua consagração como uma alternativa às restantes vias educativas, a par do aumento da rede de oferta de cursos associado à crescente procura dos mesmos (Gráfico 1), foram determinantes para a relevância que tem vindo a assumir, nos últimos anos, no sistema educativo público português. Em 2000/2001, o peso desta oferta pública de educação profissionalizante de nível secundário no conjunto das modalidades de ensino era apenas de 9%, tendo passado para 32% em 2012/2013 (DGEEC, 2014, p.46), como resultado da expansão desta oferta formativa iniciada em 2004/2005, em 31 escolas, e com três cursos e que, gradualmente, se foi tornando mais ampla, sendo em 2013 integrada por 130 cursos, distribuídos por 39 áreas de educação e formação; e se, em 2005, os diplomados do ensino profissional eram apenas 7654, em 2013 o seu número ascendia a 21466 (DGEEC, 2014, p.50), situando-se a respetiva taxa de conclusão em 66,9%, superior à dos cursos científico-humanísticos (64,4%) (DGEEC, 2014, p. 51). No período em análise, o número de alunos que frequentava o ensino secundário era de 413 748 e em 2012/2013, de 398 447 (DGEEC, 2014, p.45), o que corresponde a um decréscimo de 15301 alunos. Se considerarmos que os alunos inscritos nos Cursos Científico-Humanísticos era, respetivamente, de 241850 e 201118, com uma clara tendência decrescente, podemos concluir que a crescente taxa de escolarização no ensino secundário, 62,5% em 2000/2001 e 73,3% em 2012/2013, e a diminuição da taxa de abandono e retenção escolar (Gráfico 2), ficam a dever-se ao aumento da procura dos cursos profissionais, sobretudo após o impulso político dado em 2005.



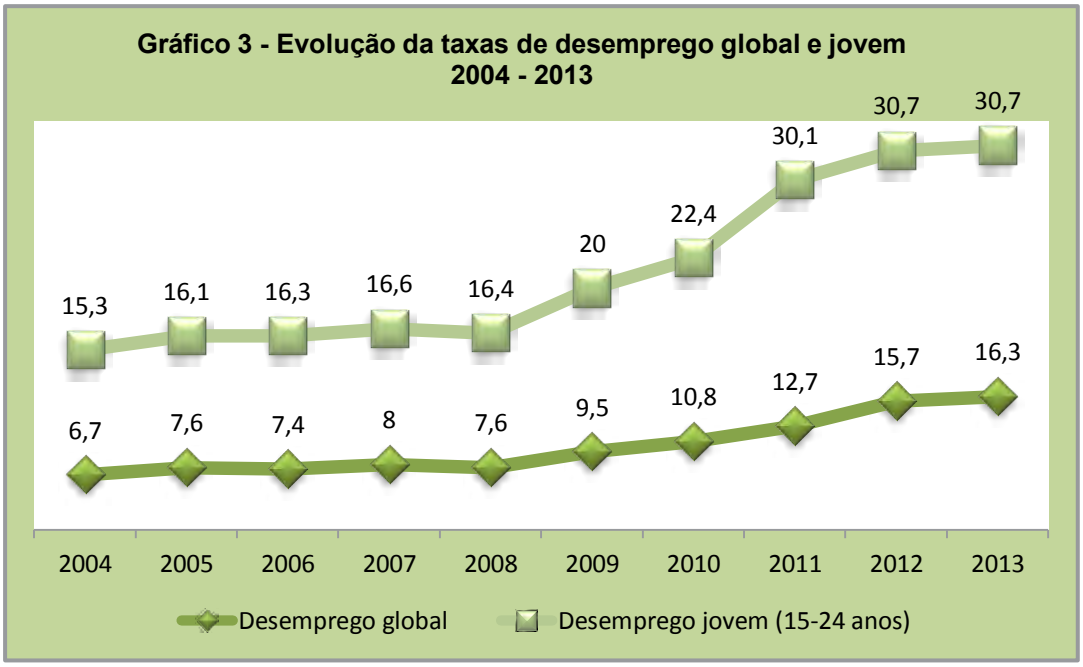
Fonte: DGEEC (2014, p. 45)



Fonte: DGEEC (2014, pp. 23-26)

A retórica discursiva legitimadora das políticas educativas em análise afirma que esta modalidade de ensino contribui decisivamente para: elevar o nível de qualificação e de formação dos jovens (e da população em geral); combater o insucesso e o abandono escolares (aumentando as taxas de conclusão do ensino secundário); preparar para o ingresso no mercado de trabalho e para o exercício de uma profissão e para a coesão social e consequente diminuição das desigualdades sociais. Assim, a este aumento dos níveis de formação e qualificação da população jovem deveria corresponder um aumento do emprego qualificado e uma maior segurança e estabilidade no trabalho. No entanto, as estatísticas (e a realidade) apontam no sentido inverso e a confirmá-lo temos a taxa de desemprego juvenil, 30,7%, o terceiro maior registo da UE (Eurostat, junho de

2014) (Gráfico 3). Parece assim evidente que, se nos *anos de ouro* do capitalismo ser detentor de uma habilitação académica, por si só, garantia o acesso a um tipo específico de emprego, hoje, na época do capitalismo financeiro desregulado, "possuir um diploma deixou de constituir uma garantia de obtenção de emprego (…), pelo que os [jovens] devem implicar-se num trabalho incessante de formação, de aquisição de capacidades e qualificações (…), de preparação para um 'trabalho' permanente de procura de emprego" (Ferreira, 2012, pp.157-158). De acordo com a perspetiva neoliberal, dominante na Europa e também em Portugal, a flexibilização do mercado de trabalho, no que à contratação, proteção e relação salarial concerne, é tida como condição necessária e suficiente para impulsionar o crescimento económico e a competitividade.



Fonte: INE

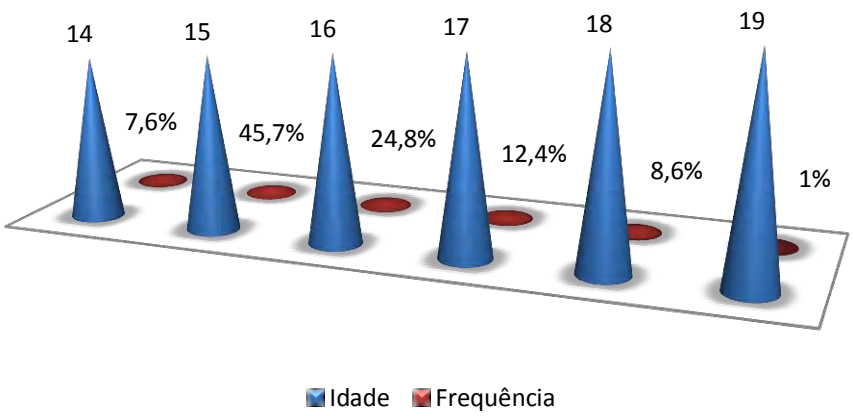
Esta tendência ideológica é confirmada pelas mais recentes alterações ao Código do Trabalho, externamente impostas mas internamente acolhidas com subserviência ativa, sustentadas e legitimadas na crise económica e financeira e pela necessidade de promover a competitividade do tecido empresarial português, sem a qual não poderia haver crescimento económico e consequente criação de emprego. Ou seja, quando a "produtividade, decorrente da modernização tecnológica e da racionalização, cresce mais do que o rendimento económico em geral, a consequência é aquilo a que se chama *jobless growth*" (Martin & Schumann, 2000, p.124).

3. Um estudo avaliativo de natureza exploratória

Pelos motivos acabados de invocar é nossa intenção compreender de que forma a frequência com sucesso de um curso profissional de nível secundário se repercute na vida dos detentores dessa dupla qualificação, isto é, de que modo as retóricas europeia e nacional (oficiais, portanto) têm correspondência (e de que tipo) na realidade. Assim, o estudo avaliativo que realizamos baseia-se numa abordagem mista, com privilégio da quantitativa e, em conformidade com as opções

metodológicas, o inquérito por questionário constituiu a técnica de recolha de informação, sendo a nossa amostra constituída por 105 diplomados, 62% do sexo feminino e 38% do sexo masculino, com idades compreendidas entre os 18 e os 26 anos, que concluíram um curso profissional de nível secundário, em diferentes áreas de formação e escolas secundárias públicas, localizadas em 3 cidades da região norte do país, no período compreendido entre julho de 2008 e julho de 2013, que lhes conferiu um diploma de nível secundário de educação e uma qualificação profissional de nível 4, bem como a possibilidade de prosseguimento de estudos no ensino superior, cumpridas as condições de acesso (realização de exames nacionais). Estes cursos, que possuem uma organização curricular modular (e não disciplinas anuais), pequenas unidades de aprendizagem de natureza e duração variáveis e, por norma, não sujeitas a qualquer regime de precedências, numa dimensão predominantemente técnica, e o facto de a aprovação final não estar sujeita à realização de exames nacionais, não se destinam a todos os públicos. Em Portugal, esta oferta é dirigida a jovens oriundos de meios socioeconómicos menos favorecidos e com trajetórias escolares atípicas. O tratamento e análise das informações recolhidas permitiu-nos confirmar a primeira premissa e, em parte, a segunda. Com efeito, a maioria dos pais/mães apresenta um nível de escolaridade baixo, predominando o 1.º e 2.º ciclos, concentrando-se essencialmente as respetivas ocupações profissionais nos grupos 7 e 9 (trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices e trabalhadores não qualificados); 90% dos inquiridos frequentou o ensino regular e os restantes vias qualificantes, sendo que mais de 50% não apresenta qualquer retenção no seu percurso escolar. As situações com uma, duas ou mais retenções ocorrem em todos os níveis de ensino, com particular destaque nos 7.º e 9.º anos de escolaridade, pelo que 53,3% tinha 15 ou menos anos quando ingressou no 10.º ano e apenas 22% 17 ou mais anos (Gráfico 4), afastando-se assim do padrão nacional que aponta para mais de um terço dos alunos, 40,9%, com uma idade igual ou superior a 17 anos (OTES, 2015).

Gráfico 4 - Idade de matrícula no 10.º ano



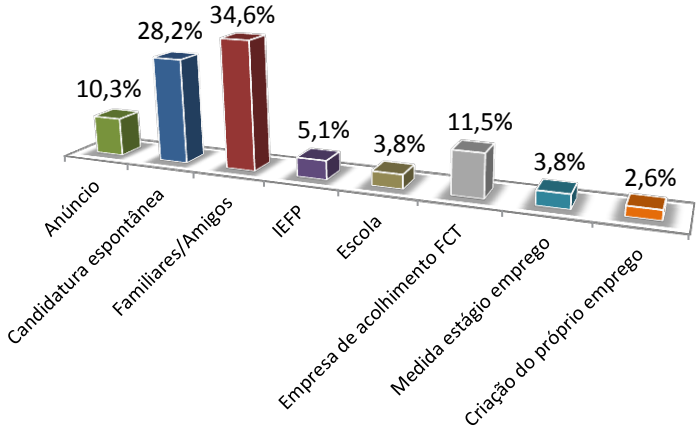
O conjunto dos resultados indica também que a principal razão da escolha desta oferta de formação foi concluir o 12.º ano e obter uma qualificação profissional (92,4%) que lhes permitisse a inserção no mercado de trabalho (44,7%) ou a prossecução de estudos no ensino superior

(42,9%). Após a conclusão do curso, 80% dos diplomados optaram pelo ingresso no mercado de trabalho; 13,3%, pelo ingresso no ensino superior; 4,8% por prosseguir estudos superiores e trabalhar e 1,9 % prosseguir estudos pós-secundários não superiores. É, portanto, visível que algumas decisões divergem daquelas que conformaram os projetos futuros no momento da escolha desta oferta formativa, designadamente no que concerne ao prosseguimento de estudos de nível superior. Apesar de não dispormos de informações que nos permitam conhecer os motivos que terão conduzido a esta alteração de percurso no pós-secundário, a nossa experiência profissional permite-nos considerar duas hipóteses prováveis: a carência de meios económicos e, talvez a mais plausível, a dificuldade em conseguir obter aprovação nos exames nacionais requeridos para o efeito, considerando que estas provas têm por base os conteúdos programáticos das disciplinas dos cursos científico-humanísticos, lecionados não só de forma indubitavelmente mais aprofundada que os das disciplinas das formações sociocultural e científica dos cursos profissionais, além de que muitos nem sequer fazem parte das mesmas. Aceitando esta última hipótese como mais plausível, poder-se-á dizer que se é certo que a organização curricular destes cursos facilita a conclusão do ensino secundário, também é certo que os traços distintivos desta oferta profissionalmente qualificante representam um obstáculo ao prosseguimento de estudos. O que significa que, apesar dos normativos legais contemplarem essa possibilidade, tal afigura-se de difícil concretização, porque na realidade a via por excelência que conduz ao ensino superior é a académica. Por outro lado, ela também não constitui, geralmente, uma aspiração dos diplomados, como documentam os resultados do estudo do percurso dos jovens no pós-secundário efetuado pelo OTES. De acordo com esta fonte, "a formação mais frequentada pelos jovens no pós-secundário é o ensino superior (94,7%), mas para os jovens dos cursos profissionalmente qualificantes, esta opção recai mais sobre um curso de especialização tecnológica (CET) (4,7 %)" (2014, p.19), uma oferta educativa de natureza profissional, criada com o intuito de diversificar o espetro da oferta de ensino superior em Portugal, não conferente de grau académico mas de um diploma de especialização tecnológica que dá acesso a um certificado de aptidão profissional, situado no nível 5 do QEQ (Dec.-Lei n.º 88/2006, de 23 de maio de 2006). E ainda que esta alternativa tenha sido considerada por uma minoria, 1,9%, a par de uma outra, mais expressiva, que efetivamente acedeu a um patamar superior de educação, confirma-se a tendência para os diplomados destes cursos privilegiarem a inserção imediata no mercado de trabalho, conforme assinalaram 84,8% dos inquiridos, por entenderem que, quer a escola quer a empresa, enquanto espaços de formação os tinha, efetivamente, preparado para o exercício de uma profissão e, em conformidade com esta convicção, entendiam reunir os requisitos essenciais para poderem procurar a inserção no mercado de trabalho, como acreditavam que este lhes proporcionaria uma oportunidade, o que permitiria, ainda que paulatinamente, a construção e concretização de projetos pessoais e profissionais. No entanto, no momento da inquirição, 11,4% estudava; 24,9% não estudava nem trabalhava; 4,7% estudava e trabalhava; e apenas 59% trabalhava, sublinhando-se que a atividade exercida e as funções desempenhadas por 59,2% daqueles que estão profissionalmente ativos, não tem qualquer relação com a área do curso frequentado, sublinhando-se que a atividade

exercida e as funções desempenhadas por 59,2% daqueles que estão profissionalmente ativos, não tem qualquer relação com a área do curso frequentado, dispersando-se as ocupações profissionais desenvolvidas pelos diplomados pelos diferentes grupos de profissões, predominando no sexo masculino as que se inserem nos grupos 3 e 4 (Técnicos e profissões de nível intermédio e Pessoal administrativo) e no sexo feminino nos grupos 4, 5 e 7 (Pessoal administrativo; Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores; Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices).

Se tomarmos como tópico a importância e o contributo da obtenção de um diploma de ensino secundário por via da frequência de um curso profissional para a inserção no mercado de trabalho, os níveis de concordância expressos (40,9 % e 44,8%) e a análise dos resultados, as tão propaladas vantagens de uma educação para o trabalho, alinhada com as reais necessidades das empresas, que abrem as "portas para o maravilhoso reino dos empregos" (Alves, 2008, p. 185), são desmentidas. Com efeito, foi possível constatar que apenas 11,5% dos diplomados acedeu ao emprego por via da contratação da empresa onde realizou a FCT, o contributo das estruturas e medidas de apoio ao emprego foi reduzido, constituindo-se a família e os amigos como os principais facilitadores desta "primo inserção" por 34, 6% (Gráfico 49), que em 61, 4% dos casos ocorreu nos 6 meses subsequentes ao da conclusão do curso**,** em 14,8% entre 6 meses e um ano, tendo 23,9% esperado mais de 1 ano para que tal acontecesse. Apesar de, para um número significativo, o tempo de espera para a obtenção do primeiro emprego se ter situado abaixo do tempo médio de 12 ou mais meses, aquele que nas atuais circunstâncias de crise económica e financeira é necessário para concretizar a passagem da escola para o mundo do trabalho, o tempo de permanência no mesmo, considerando todas as modalidades de inserção, tempo inteiro, parcial, sazonal e ocasional, ficou aquém dos 6 meses para 48,8% e somente 20% ultrapassou os 2 anos.

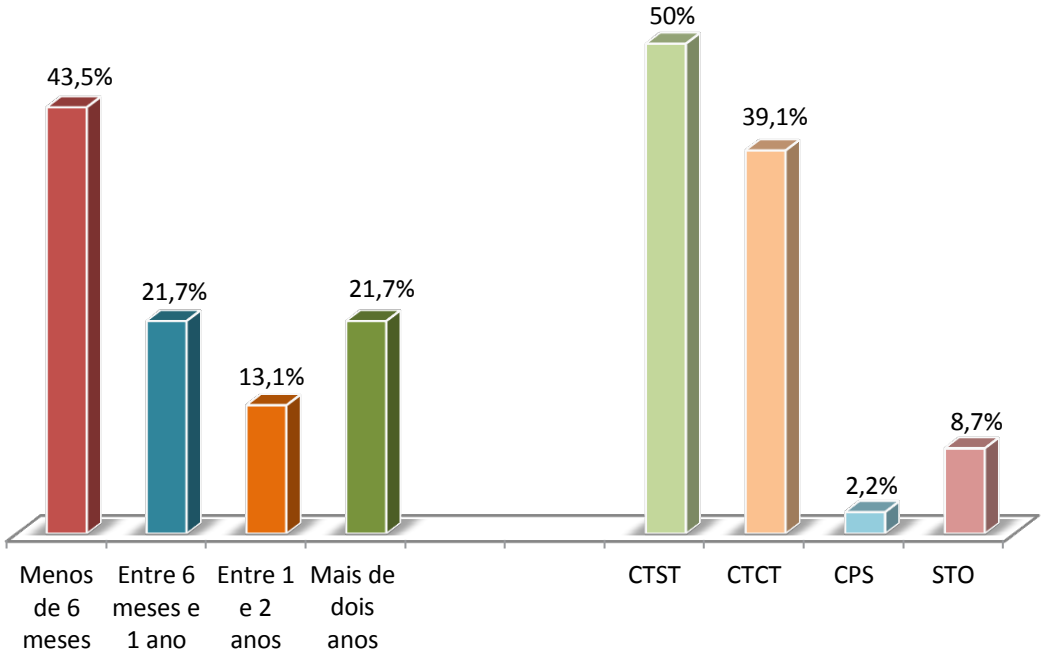
Gráfico 5 - Meio de obtenção do emprego



Contudo, a análise da inserção profissional não deve apenas atender ao facto de os diplomados deterem uma ocupação profissional, à relação (in)existente entre a área de formação e à atividade que exercem, mas também à forma como as relações laborais estão juridicamente reguladas -

contrato sem termo (CTST), com termo (CTCT) e situações de prestação de serviços (CPS) e de trabalho ocasional (STO) - (Gráfico 6). Para a generalidade dos jovens (80,2%) trata-se de uma ocupação a tempo inteiro, para 14,8% em regime de *part-time* e para cerca de 5% de uma atividade de carácter ocasional e sazonal, respetivamente 3,7% e 1,2%. Se nos centramos apenas naqueles que exercem uma atividade a tempo inteiro e conservam o empregador inicial, aparentemente, observa-se um certo equilíbrio nas relações contratuais, atendendo à sua duração e ao vínculo com o empregador (Gráfico 6), devendo no entanto ser sublinhado que há um predomínio de relações que estão ainda numa fase inicial, não sendo por isso possível antever a sua evolução futura.

Gráfico 6 - Tempo de permanência no emprego inicial vs vínculo contratual



Porém, se considerarmos os resultados globais daqueles que exerceram ou exercem uma atividade profissional, independentemente do tipo de inserção e de terem tido um ou mais empregadores, somos tentados a não alimentar perspetivas demasiado otimistas. Com efeito, da referida análise ressalta que ou a criação/ocupação do posto de trabalho teve como finalidade colmatar necessidades temporárias e/ou extraordinárias do empregador ou, não sendo esse o caso, e fazendo uso do disposto no art.º 148.º do Código do Trabalho (permite três renovações sucessivas), o vínculo contratual tende a confluir para este pressuposto, dado que não obstante a maioria das relações laborais ter perdurado e/ou perdurar para além dos 6 meses, apenas 41,4% possuía um CTST, 41,5 % um CTCT, encontrando-se respetivamente 7,3% e 9,8% em situação de CPS e de STO. Assim, a normalidade do acontecer leva-nos, em certa medida, a poder confirmar a tendência para a precariedade nas relações laborais que tem vindo a constituir o cerne das políticas de emprego europeias nas últimas décadas.

Conclusões

Será que a educação profissional facilita a inserção no mercado de trabalho e contribui para a diminuição das desigualdades sociais?

No estudo que estamos a realizar, a primeira parte da questão que acabamos de formular (como vimos na secção anterior) parece estar longe de obter uma resposta claramente positiva (pois apenas 59% dos diplomados estavam inseridos no mercado de emprego e muitos deles em situação precária), sendo ainda cedo para confirmar a segunda, dada a complexidade de que se reveste. O aumento do nível de qualificações académicas e profissionais dos jovens e a diminuição do insucesso e do abandono escolares, considerados como objetivos centrais das políticas educativas em análise, parecem confirmados neste estudo (ainda que de um modo estatístico), o mesmo não sucedendo relativamente aos desígnios de contribuir para e facilitar o ingresso no mercado de trabalho e o exercício de uma profissão (mesmo que não relacionada diretamente com o conteúdo funcional do diploma obtido). Estas conclusões confirmam, em parte, as obtidas em outros estudos, nomeadamente que as ofertas profissionalmente qualificantes são percecionadas como tendo um estatuto menor no interior do sistema educativo, não conseguiram melhorar as perspetivas de futuro e de emprego dos jovens, como acabaram também por promover e ocultar novas formas de desigualdade social. Além disso, à diferenciação escolar acresce também a do mercado de trabalho, o que faz com que os diplomados com um curso profissional "tenham, proporcionalmente, menos oportunidades de promoção na carreira e tirem uma menor rentabilidade dos seus diplomas de ensino secundário" (Alves, 2008, p. 166). Esta discriminação parece dar razão a Bourdieu e Champagne (1997, p.484), quando afirmam: "as consequências destas escolhas aparecem cada vez mais tarde, como se tudo conspirasse para justificar (…) e fazer adiar o balanço final, e onde todo o tempo passado na instituição escolar irá parecer tempo morto, tempo perdido".

Referências

Alves, N. (2008). *Juventudes e inserção profissional.* Lisboa: Educa-Unidade de I&D de Ciências da Educação.

Azevedo, j. (2000). *O ensino secundário na Europa.* Porto: Edições Asa.

Bourdieu, P. & Champagne, P. (1997). Os excluídos do interior. In P. Bourdieu (Coord.), *A miséria do mundo*, pp.481-487. Petrópolis: Vozes.

Canário, R. (2003). A "aprendizagem ao longo da vida" - Análise crítica de um conceito e de uma política. In R. CANÁRIO (Org.) *Formação e situações de trabalho*, pp.189-207. Porto: Porto Editora.

Casaca, S. (2005). Flexibilidade, trabalho e emprego: ensaio de concetualização. *SOCIUS Working papers n.º10/2005*, Lisboa, nov. 2005 (1-24).

Correia, J. A. (2003). Formação e trabalho: contributos para uma transformação dos modos de os pensar na sua articulação. In R. CANÁRIO (Org.) *Formação e situações de trabalho*, pp.13-41. Porto: Porto Editora.

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICA DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (DGEEC), DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO (DSEE) E DIVISÃO DE ESTATÍSTICAS DO ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO (DEEBS) (2014). *Educação em Números – Portugal 2013.* Lisboa: DGEEC.

Ferreira, F. I. (2012). A ideologia da adaptação: Tensões entre educação e trabalho no contexto da aprendizagem ao longo da vida. In C. V. Estêvão (Org.) *Políticas de formação, ética e profissionalidade*, pp.145-166.Brasil: Editora CRV.

Flecha, R. & Tortajada, I. (2000). Desafios e saídas educativas na entrada do século. In Imbernon (Org.*) A Educação no século XXI: os desafios do futuro imediato*, pp. 21-36. Porto Alegre: Artmed.

Gonçalves, C. M. (2013). Jovens e desemprego: algumas notas. In Brandão e Marques (Org.), *Jovens, Trabalho e Cidadania: Que sentido(s)?*, pp.8-19. Universidade do Minho: Centro de Investigação em Ciências Sociais.

Lima, L. C. (2010). A Educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na "sociedade da aprendizagem". *Revista Lusófona de Educação*, 15, pp.41-54.

Madeira, M. H. (2006). Ensino profissional de Jovens: Um percurso escolar diferente para a (re)construção de projetos de vida. *Revista Lusófona de Educação*, 7, pp.121-141.

Martin, H. & Schumann, H. (2000). *A armadilha da globalização*. O assalto à democracia e ao bem-estar social. Lisboa: Terramar Editores.

Murteira, M. (2005). A nova economia do trabalho*. Economia Global e Gestão*. Lisboa. ISSN 6873-7444. *vol. X* (3), (2005), 131-140. Acedido fevereiro 10, 2013, em http://repositorio.iscte.pt/handle/10071/1095.

Murteira, M. (2007). *A nova economia do trabalho: ensaio sobre emprego e conhecimento no mercado global*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Pais, J. M. (2003). *Ganchos, tachos e biscates – Jovens, trabalho e futuro*. Porto: Âmbar Editora.

Oliveira, A. C. & Silva, M. A. (2013). O trabalho na nova economia [CD]. In *Formación para el trabajo en tiempo de crisis - balance y prospectiva*: *atas do VI Congreso Internacional de Formación para el Trabajo*, Tarragona, 17-18 dezembro 2013.

Prestes, E. & Véras, R. (2009). Educação, qualificação, trabalho e políticas públicas: campos em disputa. *Revista Lusófona de Educação*, 14, pp.45-59.

Rifkin, J. (1997). *El fin del trabajo - Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era.* Barcelona: Editorial Paidós.

Santos, B. S. (1994). *Pela mão de Alice - O social e o político na pós-modernidade.* Porto: Edições Afrontamento.

Silva, M. A. (2012). Formação/Educação em tempos financeiros. In C. V. Estêvão (Org.) *Políticas de formação, ética e profissionalidade*, pp.29-67.Brasil: Editora CRV.

Tanguy, L. (1986) (dir.) *L'introuvable relation formation/emploi, un état des recherches en France*. Paris: La Documentation Française.

O fazer gestão na escola Farol: dilemas e táticas

Danieli Tavares[1]
Universidade de Coimbra
danicarfel@hotmail.com

Resumo: Este artigo posiciona o exercício da gestão como fenômeno coletivo, resultante de práticas construídas pelos atores organizacionais. O objetivo central é apresentar como se configura o fenômeno da gestão, no cotidiano de uma escola pública, tendo como referência alguns conceitos apresentados por Certeau. O cotidiano escolar é evocado como *locus* onde atores sociais desenvolvem "artes de fazer", por meio de suas práticas. O estudo empírico foi realizado em uma escola pública de ensino fundamental e médio, neste artigo, denominada Farol, componente do sistema de educação básica do estado de São Paulo, no Brasil. A estratégia metodológica foi baseada na pesquisa qualitativa, desenvolvida por meio de pesquisa de campo, complementada por entrevistas. Neste sentido, a articulação entre o conhecimento e o fazer, no contexto da compreensão das "artes de fazer", das "táticas" e das "invenções", é fortemente influenciada pela interação dos seguintes fatores: tipos de conhecimentos mobilizáveis; natureza das políticas; tipos de atores; modos de regulação. Ao colocar o olhar sobre alguns dos caminhos trilhados por uma determinada política e identificar as contradições entre aquilo que as autoridades articulam e aquilo que delas é aceito, sobretudo pela equipe gestora, evidencia-se o visível e o opaco da credibilidade em torno da política e, também, uma maior centralização das decisões estratégicas no cotidiano escolar. Os "fragmentos" aqui apresentados ilustrativos do cotidiano escolar na escola Farol apontam para a complexidade das "artes de fazer" de uma gestão marcada por uma rede de interseção de atores e suas práticas. Com esse raciocínio, enseja-se que este artigo suscite diálogos com interessados em estudos que tratam da gestão escolar como prática social com destaque para o cotidiano das organizações.

Palavras-chave: Gestão escolar. Artes de fazer. Cotidiano escolar.

Introdução

Este artigo se insere no eixo temático "Escola pública, políticas de escolha e desigualdades em educação" e desenvolveu-se no processo de investigação no doutoramento. A escola Farol (nome fictício) integra a rede de ensino estadual de São Paulo e está localizada num bairro periférico da cidade de Votuporanga, região noroeste do estado.

É-nos desafiador desenvolver a discussão no âmbito do eixo temático, primeiro, porque se trata de uma escola pública denominada "escola prioritária", por não atingir a média "desejável" na avaliação do estado de São Paulo, Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), o que a coloca como "desigual" quando comparada a outras escolas do sistema; segundo, porque, não abordaremos o tema a partir de dados quantitativos e comparados,

[1] Bolseira Capes BEX 0568-13/9 de setembro de 2013 a agosto de 2016.

mas, de consumos obrigatórios e utilitários no cotidiano da gestão, designados por Certeau como "artes de fazer".

Fundamentalmente propomos refletir o fazer gestão como prática social no cotidiano da escola Farol e conduzimos o estudo com a compreensão de que a articulação entre a arte de combinar e a arte de utilizar, revela "artes de fazer", "táticas" e "invenções" fortemente influenciadas pela interação dos tipos de conhecimentos mobilizáveis; pela natureza das políticas; tipos de atores; modos de regulação e de um lugar que "veio a ser" culturalmente construído.

Pesquisadores da chamada Ciências da Educação e das Ciências Humanas e Sociais em geral, têm publicado estudos e pesquisas sobre as "questões do dia-a-dia, pelas questões mais rotineiras que compõem os acontecimentos diários da vida e os significados que as pessoas vão construindo, nos seus hábitos, nos rituais em que celebram no recinto doméstico ou da sala de aula" (Chizzotti, 1992: p. 87-88); e todo o sentido social e político dessas práticas e comportamentos que se expressam num cotidiano carregado de contradições.

A pergunta que temos em conta é "de que modo a diretora e a coordenadora da escola Farol lidam com a imposição de políticas (ações, programas, projetos)? Referimo-nos às relações instituintes, às "burlas" dos consumidores de tais políticas, de que nos fala Certeau (2014). Referimo-nos às "invenções" das gestoras, as formas como interpretam as políticas educacionais, as suas maneiras de fazer – a lógica do cotidiano.

Para tanto, foi-nos essencial agarrarmo-nos à Certeau, na busca pela interpretação do "invisível", cuja originalidade da obra de Certeau, tão bem assegurada por Duran:

> [...] está justamente no como ele inverte a forma de interpretar as práticas culturais contemporâneas, recuperando as astúcias anônimas das artes de fazer – esta arte de viver a sociedade de consumo. Na perspectiva da racionalidade técnica, o melhor modo possível de se organizar pessoas e coisas é atribuir-lhes um lugar, um papel e produtos a consumir. Certeau, ao contrário, nos mostra que "o homem ordinário" inventa o cotidiano com mil maneiras de "caça não autorizada", escapando silenciosamente a essa conformação. Essa invenção do cotidiano se dá graças ao que Certeau chama de "artes de fazer", "astúcias sutis", "táticas de resistência" que vão alterando os objetos e os códigos, e estabelecendo uma (re)apropriação do espaço e do uso ao jeito de cada um (Duran, 2007: p. 119).

Ao atribuir às práticas o estatuto de objeto teórico, Certeau (2014: p. 35) busca encontrar os meios para "distinguir maneiras de fazer", para pensar "estilos de ação", ou seja, fazer a teoria das práticas, no seguinte sentido: propor "algumas maneiras de pensar as práticas cotidianas dos consumidores, supondo no ponto de partida que elas são do tipo *tático*". [...] esta análise das práticas "vai e vem cada vez novamente captada [...], brincalhona, fujona" (idem, p. 35).

O artigo de Marília Claret Geraes Duran, *Maneiras de pensar o cotidiano com Michel de Certeau* foi-nos salutar para refletirmos as leituras realizadas sobre as perspectivas de Certeau e conhecermos as descobertas da autora ao ter contato com as obras. Duran (2007) também foi referência para o artigo de Vargas e Junquilho, intitulado "Funções administrativas ou práticas? As artes do fazer gestão na escola Mirante", que teve como fio condutor os preceitos de Certeau sobre a vida cotidiana, com o objetivo de "ampliar a compreensão do exercício da gestão como

fenômeno coletivo, resultante de práticas construídas pelos sujeitos organizacionais" (Vargas & Junquilho, 2013: p. 180).

Ainda que diferentes abordagens enviesem os distintos trabalhos existentes, dos quais só mencionamos dois, acordamos com Antônio Joaquim Severino, quando trata de contexto teórico, que "[...] precisamos trabalhar com a *teoria teorizante* e não com a *teoria teorizada.*" Isto quer dizer que o referencial teórico não se põe como uma espécie de organograma, mas como um impulso criador que a metodologia epistemológica nos dá (Severino, 2010: p.34).

Procedimentos metodológicos

As investigações do cotidiano, por se constituírem de métodos de pesquisa, têm um embasamento epistemológico e, portanto, pressupõem uma compreensão do que é a subjetividade e seu alcance em termos de poder e de conhecimento. "Há assim uma perspectiva filosófica que atravessa todo o trabalho científico" (Severino, 2010: p. 36) cuja temática precisa passar necessariamente por um esforço de articulação lógica, o que pressupõe um embasamento, uma familiaridade com o universo epistemológico, absolutamente imprescindível para um adequado desenvolvimento da investigação científica.

Para aproximarmos dos discursos sobre o "fazer gestão" realizamos entrevistas com a diretora e a coordenadora pedagógica da escola Farol, no período de julho a dezembro de 2014, a partir de um guião previamente estruturado por categorias e subcategorias; com pedido de coleta de dados no Brasil autorizado pela Capes. Após a transcrição integral das entrevistas e leitura exaustiva do material construímos a matriz da análise de conteúdo. Por razões de limites de páginas e contexto do eixo temático, neste artigo apresentamos duas discussões motrizes: a "paisagem em transição", os usos e as "táticas" com enfoque à proposta de Escola de Tempo Integral ofertada à escola Farol e o programa Melhor Gestão, Melhor Ensino. Inspirados em Fortin (1999), orientamos a discussão em relação ao tipo de questões correspondentes à amplitude de conhecimentos de um dado domínio e guiamos, assim, a escolha do desenho e da análise apropriada.

Conforme nos explicita Giard em edição nova de "A invenção do cotidiano – Artes de fazer", Certeau, nas suas tarefas, "não procurou propor soluções, nem apresentar um diagnóstico definitivo que encerrasse o futuro, mas, sobretudo compreender o que estava acontecendo. Toma por objeto não a escuma dos dias, o desconcerto e a confusão do discurso político, as lamentações de uns, as censuras dos outros, mas o sentido oculto daquilo que, mais profundo, e ainda misterioso, se manifesta essencial em uma grande confusão de palavras. [...]" "Na brecha entre o dizer e o fazer, que ele acredita perceber, Certeau não vê ameaças, mas uma possibilidade de futuro." (Giard, 2014: p. 11)

No campo da cultura escolar, "o enfoque da cultura começa quando o homem ordinário se torna o narrador, quando define o lugar (comum) do discurso e o espaço (anônimo) de seu desenvolvimento" (Certeau, 2014: p. 61). Este lugar do discurso e das práticas é o *ponto de chegada de uma trajetória*, algo que "veio a ser". É sobre o "vir a ser" que enviesamos a abordagem aqui proposta na tentativa de lançar luz sobre algumas práticas de gestão escolar e compreendê-las enquanto práticas sociais.

A ideia do estudo da gestão por meio das práticas também é sugerida por Schatzki (2005, 2006). Sua proposição básica é compreender as organizações de um modo mais aproximado ao que realmente nelas acontece, isto é, lançar o olhar sobre as dinâmicas organizacionais, por meio de seus cotidianos. A abordagem de Schatzki considera a prática social proveniente de ações aparentemente ordinárias de sujeitos sociais nas organizações, a exemplo das tomadas de decisão, execução de tarefas, supervisão, dentre outras – as quais são estruturadas no espaço e no tempo (Schatzki, 2006). Portanto, o gestor, ator social, ao realizar uma prática, é capaz de compreender as ações que esta prática envolve, bem como suas regras, em conjunto com aspectos afetivos e, ainda, um entendimento geral acerca da natureza do seu próprio fazer.

A pesquisa de campo se desenvolve acompanhando o cotidiano da gestão escolar na escola Farol e teve como procedimentos metodológicos: 1) a análise documental, como fonte de informação para contextualizar os programas participados e recursados; 2) a observação do cotidiano escolar, com o foco no desempenho das atividades das gestoras, nas condições para desenvolver usos e "táticas"; e 3) entrevistas semiestruturadas realizadas com diretora e coordenadora pedagógica envolvidas na gestão da escola.

A "paisagem em transição"

Conforme anunciamos no resumo deste artigo, a articulação entre o conhecimento e o fazer, no contexto da compreensão das "artes de fazer", das "táticas" e das "invenções", é fortemente influenciada pela interação dos tipos de conhecimentos mobilizáveis, da natureza das políticas, dos tipos de atores e dos modos de regulação.

A "paisagem em transição" é onde ocorre o "fazer com", os usos e as "táticas". É preciso, portanto, especificar esquemas de operações, distinguir "maneiras de fazer". Esses estilos de ação intervêm num campo que os regula num primeiro nível (por exemplo, o sistema educacional), mas introduzem aí uma maneira de tirar partido dele, que obedece a outras regras e constitui como que um segundo nível sobreposto no primeiro.

Essas operações de emprego – ou, o que Certeau designa reemprego – se multiplicam com a extensão dos fenômenos de aculturação, ou seja, com os deslocamentos que substituem maneiras ou "métodos" de transitar pela identificação com o lugar.

O lugar que nos interessa é a escola Farol, considerada "escola prioritária" em 2014 com base no resultado do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), referente ao ano 2013.

Em outubro de 2011 constava na página da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP) que com o objetivo de reduzir a desigualdade de aprendizado no estado, o programa *Educação- Compromisso de São Paulo* prevê intervenção e monitoramento permanentes em 1.206 unidades de ensino consideradas de maior vulnerabilidade, tanto no aspecto *socioeconômico*, como nos de *infraestrutura* e de *aprendizagem*, entre eles o desempenho Saresp. Vale explicitar que o texto fazia referência ao Saresp 2013.

Com base na divulgação desta e de outras notícias na imprensa, o Observatório da Educação solicitou à Secretaria os critérios objetivos que foram utilizados para definir esse tipo de

escola (de infraestrutura, socioeconômico e de aprendizagem). O Observatório da Educação foi criado por meio de decreto presidencial (Decreto nº 5.803) em 08 de junho de 2006. É um Programa de fomento que visa ao desenvolvimento de estudos e pesquisas na área de educação. Tem como objetivo estimular o crescimento da produção acadêmica e a formação de recursos humanos pós-graduados, nos níveis de mestrado e doutorado por meio de financiamento específico. Trata-se de uma parceria entre a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa). Prevê que regularmente seja feita a abertura de editais chamando a comunidade acadêmica a apresentar projetos de estudos e pesquisas na área de educação, envolvendo os programas de pós-graduação de mestrado e de doutorado das Instituições de Educação Superior (IES). As normas do Programa exigem a utilização dos dados estatísticos educacionais produzidos pelo INEP como subsídio ao aprofundamento de estudos sobre a realidade educacional brasileira.

Além disso, também foi solicitado que a Pasta informasse as ações e recursos específicos destinados às escolas prioritárias; o cronograma de implantação dessas políticas; e dados de infraestrutura dessas escolas. Os pedidos foram feitos em junho de 2012. Em julho, a SEE/SP enviou uma nota de sua Assessoria de Comunicação, explicando que a menção a "supostos critérios de vulnerabilidade na definição das unidades de ensino para o programa Escolas Prioritárias foi resultado de equívoco de informação interna ocorrido durante a etapa inicial de elaboração dessa iniciativa" (Observatório da Educação).

Em resposta ao Observatório, a Secretaria corrigiu a informação e afirmou que apenas o desempenho no Saresp seria o critério levado em consideração para definir escolas prioritárias. As notas do Saresp são classificadas em quatro níveis – abaixo do básico, básico, adequado e avançado – a partir dos resultados da avaliação em Português e Matemática no final de cada um dos três ciclos de aprendizagem.

Para definir suas escolas prioritárias, a SEE/SP considera, em cada escola, o percentual de alunos que teve desempenho "abaixo do básico" (74%) em uma das duas áreas. Basta que uma das seis condições seja atendida para que a escola integre o grupo de prioritárias.

O perfil desta política, a exemplo das Políticas de Educação Prioritária (PEP) havidas na Europa, desconsidera o olhar democrático, que não pode deixar de levar em consideração o papel exercido, na produção da desigualdade escolar, pelo funcionamento do sistema educativo e pelos modos de construção e transmissão da cultura escolar, além de não poder basear-se numa abordagem das populações e dos territórios que ignora ou diminui a experiência social e seus recursos potenciais (Rochex, 2011). Por outro lado, essa ótica compensatória de permanecer demasiadamente centrada nos objetivos da instituição escolar e de não servir (suficientemente) ao "empoderamento" dos territórios e das comunidades locais, não questiona seus modos de funcionamento, numa abordagem transformadora que adote medidas visando melhorar o sucesso escolar e aumentar os poderes sociais das categorias da população alvo, um meio de operar não apenas a melhora, mas a transformação da instituição escolar, elaborando e colocando em prática os modos de fazer não somente mais eficazes, porém menos socialmente privilegiadores e menos arbitrários – em outras palavras emancipadores (cf. Rochex, 2011). Apesar de seus pressupostos

deficitaristas e compensatórios, as políticas das escolas prioritárias do estado de São Paulo mobilizam gestores e professores – desejosos de ver e "fazer com" a mudança social em educação.

Nesta transição de escola para "escola prioritária", entendemos que o fracasso escolar não considera quem são as crianças e os(as) jovens que ocupam, quase que universalmente, os assentos das salas de aula brasileiras e, em especial, da escola Farol. São graves os problemas enfrentados pelas crianças e jovens, que interferem no seu direito de aprender. São graves os problemas enfrentados nas salas de aula, na relação entre docentes e alunos: programas curriculares inadequados, que não consideram as necessidades de aprendizagem; corpo docente mal preparado; estrutura física e pedagógica precárias, dentre outros. Apesar dos desafios, gestores(as) e professores(as) inventam fazeres, usos e "táticas" para atingir os objetivos educativos na escola.

Usos e "táticas" na escola Farol

A partir do momento que uma escola é definida como prioritária, quais são as políticas específicas direcionadas a ela? Quando lançou o Compromisso, a SEE/SP afirmou, de maneira genérica, que implantaria projetos especiais e destinaria recursos extras para essas escolas.

A escola Farol possui sala de leitura e conseguiu instalar um laboratório de informática com o apoio do Pibid (Programa Institucional de Bolsa de Iniciação a Docência) em parceria com um centro universitário da cidade. A escola intensificou as reuniões de gestores em âmbito escolar e preencheu o Plano de Ação Participativo (PAP).

No entanto, conforme nos relatou a diretora e coordenadora da escola Farol, o diagnóstico das necessidades institucionais ainda não foi finalizado. Este, de acordo com a SEE/SP, seria a primeira etapa da iniciativa, "o levantamento das situações específicas de cada escola, através da análise combinada de dados estatísticos produzidos no interior da rede de ensino com um diagnóstico local". É importante ressaltar que o diagnóstico de cada escola está vinculado um plano de ação específico para cada realidade e suas necessidades. Trata-se do Plano de Ação Participativo (PAP), que é desenvolvido nas escolas da rede estadual do ensino paulista.

O PAP pressupõe a participação da comunidade escolar no processo de autodiagnóstico escolar e no planejamento de ações. Essas etapas são organizadas em 40 focos de análise divididos em cinco dimensões: (1) Gestão Pedagógica; (2) Gestão Participativa; (3) Gestão de Recursos Humanos; (4) Gestão de Recursos Físicos e Financeiros e (5) Gestão de Resultados Educacionais. A SEE/SP listou uma série de outras medidas que serão articuladas às políticas para as escolas prioritárias e que já estariam sendo desenvolvidas: atribuição de aulas para professor auxiliar nas classes; revisão do material pedagógico; Ensino da Matemática – EMAI para o ciclo I do ensino fundamental; recuperação contínua e intensiva; nomeação de professores PEB II; convocação de novos candidatos para escolha de cargos existentes; convênio com as instituições de ensino superior para o Projeto Bolsa Alfabetização; ampliação do Programa Sala de Leitura; ampliação do Programa Acessa Escola para as escolas de ensino fundamental; programa Professor Mediador.

Neste item perpassa os fundamentos e os princípios do trabalho de gestão na escola. Questionamos as gestoras quais são as preocupações expressas no âmbito do "fazer-gestão". Segundo a diretora: *Sempre em primeiro lugar o aluno. Tudo gira em torno disso, do aluno, do aprendizado e do aluno... Principalmente porque a função da escola é mais pedagógica do que outra coisa. E como a família às vezes está muito distante porque pai e mãe sai, então esse tipo de coisa, no final, passa muito pela gente. Mas o aluno sempre em primeiro lugar. Isso é bom pro aluno? Então nós vamos fazer.* (...) A coordenadora pedagógica expressou um discurso próximo ao da diretora. (...) *Tudo a gente faz voltado para o aluno. Pra sanar as dificuldades. Igual, por exemplo, nós fizemos o estudo dessa avaliação diagnóstica, a gente vê onde é que tá o enclave ali, o problema maior. Agora nós já estamos pensando em ações pra poder sanar essas dificuldades, então é em torno mesmo do sucesso do aluno, da aprendizagem significativa mesmo pra ele, né.*

As respostas das gestoras retratam um dos maiores desafios da educação no Brasil, que é motivar alunos (e professores) a aprender.

Ao serem inquiridas sobre as situações recorrentes que demandam tempo de direção e coordenação pedagógica**,** as respostas foram: *O que toma mais tempo é apagar incêndio. A gente chama assim de incêndio essas coisas que acontecem de repente e você não espera. Principalmente comportamento de aluno. (...) Esse ano a vice-diretora está assumindo a indisciplina e eu estou tendo mais tempo para outras coisas.*

Nas palavras da coordenadora: *Você começa a fazer mesmo a parte burocrática, a parte pedagógica, você tem que tá saindo a toda hora pra atender aluno, pra atender professor que chama muito a gente na sala de aula... E tem um período que a gente faz depois da reunião de pais com boletins. Aí os pais não vêm então você pode esperar depois daquela reunião, 15 dias é toda hora. Pai chegando, sabe, um chega uma hora, outro chega outra hora, então você tem que tá parando né. (...) A parte pedagógica mesmo fica um pouco prejudicada, você não pode debruçar só nela ali, fica nela ali pra tentar resolver. Não. Você tem que tá levantando. Por exemplo, tem que preparar uma pauta de ATPC, aí você senta no computador de repente você tem que ir pra sala de aula, pra sala mesmo. Então a maior dificuldade mesmo é isso: tem que tá atendendo pai, professor, aluno todo momento e num... A parte mesmo pedagógica às vezes você não consegue terminar, fica..., aí vai se arrastando.*

A preocupação com o(a) aluno(a), no cotidiano da escola Farol gera contradições na organização do trabalho pedagógico. Ao passo que o atendimento ao público estudantil demanda demasiado tempo da coordenadora pedagógica, outras atividades cotidianas como a adequação do currículo, o apoio ao professor tem tempo restrito, pois é ele que promove a integração dos envolvidos no processo ensino-aprendizagem, estabelecendo relações interpessoais. Nesse sentido, tem um papel essencial na valorização da formação do professor, com o objetivo de contribuir efetivamente na construção de uma educação de qualidade. Interpretamos o discurso da coordenadora da escola Farol, ausente de equilíbrio da parceria entre o corpo docente, os pais, alunos e direção. É notória a atenção excessiva voltada ao aluno. O discurso da diretora revela-nos organização e racionalidade de tempo para a execução de suas funções.

Opções de modelos de escola (não) integral

O processo de expansão do Projeto Escola de Tempo Integral na rede pública estadual de ensino de São Paulo merece atenção, como também carece de pesquisas sobre o trabalho docente e o trabalho gestor frente a um novo desafio: a implantação do Projeto.

Se olharmos para os inúmeros projetos que circulam na rede estadual, percebemos uma educação que vai além dos conteúdos lecionados em sala de aula, pois exige o compromisso e envolvimento de profissionais dispostos a atuar em prol do programa e da aprendizagem do(a) aluno(a), motivando o conhecimento dos professores, como também a participação dos estudantes.

Um projeto como a Escola de Tempo Integral, oferece maior tempo de permanência aos alunos e por isso é fulcral o redimensionamento da estrutura organizacional da escola com novos espaços e matrizes curriculares enriquecidas. A organização curricular da Escola de Tempo Integral dispõe que irá manter o desenvolvimento do currículo básico do Ensino Fundamental, enriquecendo-o com procedimentos metodológicos inovadores – Oficinas Curriculares -, com o objetivo de oferecer novas oportunidades de aprendizagem, cujas atividades de natureza prática contemplem habilidades e competências dispostas nas Diretrizes Gerais sobre a Escola de Tempo Integral (São Paulo, 2006).

No que diz respeito às escolhas de políticas, assunto do eixo temático "Escola pública, políticas de escolha e desigualdades em educação" e, deste artigo, ainda que de forma breve, a escola Farol recebeu a proposta de aderir ao programa de ensino integral, entretanto, decidiu não aderi-la e caminhar em sentido contrário da tendência nacional de expansão das escolas de tempo integral.

Foi oferecido para nós o SAB, que é Ensino Integral. Aí nós fizemos reunião de Conselho, nós fizemos reunião com a comunidade e decidimos que não. Que nós não queríamos. E aí foi. Fizemos a ata e mandamos para a Diretoria. Falamos, nós não queremos, por isso por isso e por isso. (...) Não tem briga, tem eleição. É isso que vai acontecer. Então eu achei que foi muito tranquilo. (...) Então foi bem interessante. Todo mundo veio. (Relato da diretora da escola Farol)

Após avaliarem as condições da escola em diversos âmbitos, a comunidade escolar decidiu, usou de "táticas" para não acatar o que lhe chegou como opção. *Esse jogo de cintura não pode ferir a Lei, nunca. Se o jogo de cintura não está ferindo a Lei, pode haver jogo de cintura* (Relato da diretora).

Tal movimento oferece condições de possibilidade para abordarmos o estudo do cotidiano escolar, considerando a perspectiva de análise com interesse nas formas "invisíveis" de conviver com políticas impostas, ofertadas ou instituídas por um "lugar de poder e de querer".

Os desafios na gestão da escola também convergem para a organização do trabalho educativo. Nas palavras da coordenadora pedagógica da escola Farol: *A escola tenta, de todas as formas, a presença da comunidade. E parece que a comunidade não se importa muito com a escola. Não sei se seria bem esse termo. Não se preocupa muito, entendeu? Não vê a escola como parte do seu bairro, (...) como importante mesmo. Eu não sinto essa... Essa parte política da escola pra*

essa comunidade aqui. (...) Ele (coordenador) é o articulador, é ele que... Que fica entre professor e direção. Se você não tiver uma boa articulação com o grupo docente, você não consegue nada.

O discurso da coordenadora revela a dificuldade do "fazer com" a comunidade com a escola e confere importância à comunicação com o(a) professor(a) e com o trabalho do(a) professor(a).

Quando questionamos qual a maior contribuição do programa MGME (Programa Melhor Gestão, Melhor Ensino) para a escola, iniciado em 2013, ficou evidente a observação de sala de aula do professor.

Segundo a diretora, *a prática de assistir as aulas do professor começou dali... Então, parabéns ao Programa. Apesar que deixou uma lacuna muito grande na devolutiva. A gente tem uma dificuldade enorme. E pior que a gente já procurou trocentas coisas de leitura na Diretoria. Ó, fala que texto que a gente lê, indica! Aí indicaram um... Com o pessoal da supervisão e até agora não deram material. Apesar que ontem mandaram um texto do Nóvoa aí que diz que fala disso.*

A coordenadora afirma: *(...) nós assistimos aula, nós coordenadoras né, então nesse momento, depois que a gente assiste, a gente chama e a gente dá o feedback pro professor. Então nesse momento você faz uma avaliação né. (...) Foi intensificada com o MGME. Porque eu tô aqui há dois anos, mas eu às vezes escuto que tinha, mas não era tão assim, era esporádico. (...) Principalmente para essa troca de experiências. Que aí você escuta de uma, escuta de outra... É... Fala, nossa que solução! Não pensei nisso. E às vezes é uma coisa assim tão... Então assim, foi muito bom, muito bom. Se tivesse outro eu faria novamente. Porque assim, pra parte gestora foi muito importante. Essa cultura mesmo pra gente assistir aula. Eu gostei muito. Eu gostei muito.*

A ida das gestoras à sala de aula gerou resistência de alguns professores da escola, que com o tempo foram aceitando . Essas realidades, dentre tantas outras, ocorrem pelo que Certeau chamou de "artes de fazer", "astúcias sutis", "táticas de resistência" e que vão alterando os objetos e os códigos, e estabelecendo uma (re)apropriação do espaço e do uso ao jeito de cada um.

Por uma conclusão prévia

Nossa contribuição, apesar de breve e inconclusa, se pauta na apresentação das possibilidades de se avançar nas análises atomizadas acerca da gestão e ação gerencial, buscando, a partir de Certeau (2009) e sua ênfase na vida cotidiana, subsídios para ampliar a compreensão do fazer gestão na escola pública de São Paulo. Desejamos que esta pesquisa suscite diálogos com interessados em estudos que tratem da gestão escolar como prática social.

Os excertos das realidades da escola Farol, aqui apresentados, fazem alusão a um cotidiano escolar imerso na complexidade das "artes do fazer" gestão. O "fazer com" está marcado por uma rede de interseção de atores sociais e suas práticas. Na compreensão de que a gestão se trata de um fenômeno plural e ambíguo, no qual a diretora e a coordenadora pedagógica, responsáveis formalmente pela gestão da escola, são praticantes de importância no processo, mas não as únicas.

Nessa perspectiva, entendemos que a análise da gestão não deve ocorrer pela identificação da ação gerencial – de um gestor – como realçaram estudos clássicos (Mintzberg, 1973, 1990), mas por meio das práticas coletivas dos atores sociais que constroem os "fazeres" de gestão.

Por via do estudo do cotidiano escolar foi-nos dado a conhecer que o planejamento, a organização, o controle e a avaliação da gestão, ou seja, o exercício das clássicas funções administrativas na escola Farol, não obedece a uma sistematização prescrita pela SEE/SP. Evidenciamos também que oferecer programas e projetos à escola, pressionar por bons resultados é insuficiente para o alcance da escola democrática. Temporariamente ganha destaque no cenário dos debates educacionais um tema recursivo: a tentativa de qualificar a escola pública através de escolas organizadas em resultados de avaliações externa e em larga escala. Nessa perspectiva se desenvolve o "fazer gestão" na escola Farol, em prol de melhores resultados, enquanto outras nuances, partes da cultura escolar, vão sendo sucumbidas.

Nesta perspectiva, o estudo do cotidiano, ainda que identificador de algumas marcas das "artes de fazer", mostra que a escola Farol enfrenta como desafios: condições precárias de trabalho e de recursos humanos e materiais; dificuldades em relação à organização (tempo e espaço) das atividades propostas; problemas em torno da formação inicial e continuada dos professores e dificuldades em trazer a comunidade para as atividades escolares. Neste lugar-comum, gestores (professores e alunos) vão reorganizando o cotidiano de suas práticas com resistências, táticas e invenções.

Referências

Certeau, M. (2014) *A invenção do cotidiano*, 1. Artes de fazer. Petrópolis: Vozes.

Chizzotti, A. (1992) O cotidiano e as pesquisas em educação. In: FAZENDA, I. (Org.). *Novos enfoques da pesquisa educacional*. São Paulo: Cortez.

Duran, M. C. G. Maneiras de pensar o cotidiano com Michel de Certeau. Diálogo Educ., Curitiba, v. 7, n. 22, p. 115-128, set./dez. 2007.

Fortin, M. F. (1999). *O processo de investigação: da concepção à realização.* Lisboa: Lusociência.

Mintzberg, H. (1973). *The nature of managerial work*. New York: Harper Row.

Mintzberg, H. (1990). *The manager's job: folklore and fact*. Harvard Business Review, Mar./Apr, 163-176.

Observatório da Educação. (2013). *O que é.* http://portal.inep.gov.br/web/observatorio-da-educacao. (Acessível em 14 de junho de 2015)

Plano de Ação Participativo (PAP). http://www.educacao.sp.gov.br/portal/projetos/compromisso-sp/escolas-prioritarias. (Acessível em 04 de março de 2015)

Rochex, J. Y. (2011) As três idades das políticas de educação prioritária: uma convergência europeia? *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 4, 871-882.

Severino, A. J. (2010) Problemas e dificuldades na condução da pesquisa no curso de pós-graduação. In: Ivany Fazenda (Org). *Novos enfoques da pesquisa educacional.* 7 ed. (aumentada). (pp. 29-37). São Paulo: Cortez.

Schatzki, T. (2005) The sites of organizations. *Organization Studies*, London, v. 26, n. 3, 465-484.

Schatzki, T. (2006) On organizations as they happen. *Organization Studies*, London, v. 27, n. 12, 1.863-1.873.

Vargas, R. A. A.; Junquilho, G. S. (2013) Funções administrativas ou práticas? As “artes do fazer” gestão na escola Mirante. Revista de Ciências da Administração, v. 5, n. 35, 180-195.

Infância, educação e direitos: um estudo com crianças nas feiras de Manaus

Evelyn Lauria Noronha
Universidade do Estado do Amazonas
evelynlurianoronha@hotmail.com

Resumo- O artigo evidencia os resultados da tese de doutoramento intitulada: *As crianças perambulantes-trabalhadoras, trabalhadoras-perambulantes nas feiras de Manaus: um olhar a partir da Sociologia da Infância* teve como objetivo investigar e analisar a imagem da infância que circula nas feiras de Manaus, a partir de um estudo etnográfico em algumas feiras e mercado de Manaus, no Estado do Amazonas, Brasil e se objetivou, ainda, compreender em que medida isto torna natural o trabalho das crianças. O eixo norteador para uma (re) discussão dos resultados em 2015 está numa tentativa de refletir sobre os efeitos da globalização para a infância e ressaltar o papel da escola no sentido de defender e disseminar o efetivo direito das crianças, enquanto, prioridade central. A observação e entrevistas contou com a participação de crianças, feirantes e Conselheiros Tutelares. Com as crianças foram feitas entrevistas informais não-estruturadas e em sua maioria gravadas. Com os adultos (feirantes e Conselheiros Tutelares), foram realizadas entrevistas formais estruturadas, com perguntas abertas. A amostra utilizada na análise foi composta por 117 feirantes distribuídos em diferentes feiras da cidade de Manaus – AM e por 20 conselheiros tutelares, dentre os quais foi escolhido um Conselho de cada região geográfica onde se localizava a feira. Desta análise, realizou-se um trabalho estatístico. A análise dos dados obtidos demonstrou que as piores formas de trabalho das crianças nas feiras fazem parte de um modo de compreender a infância pobre e de uma moldagem do próprio sistema e de suas relações com a pobreza. Evidencia-se que é necessário colocar a infância no centro de debates, garantindo a participação das crianças trabalhadoras enquanto sujeitos de direitos, no exercício da cidadania e na escuta das crianças.

Palavras-chaves: Infância; crianças; educação; direito; trabalho infantil.

O eixo norteador para (re)discutir infância, educação e direitos está numa tentativa de refletir sobre os efeitos da globalização para a infância e ressaltar o papel da escola no sentido de defender e disseminar os efetivos direitos das crianças, enquanto, prioridade central. Ressaltando a importância da luta contra as piores formas de trabalho infantil.

A tese sobre a imagem da infância nas feiras em Manaus foi sustentada a partir da investigação no qual a imagem construída da infância que circula nas feiras torna o trabalho infantil natural nas práticas sociais, nestes lugares. Esta investigação e análise foram realizadas a partir de um estudo etnográfico das crianças trabalhadoras em algumas feiras e mercado na cidade de Manaus, além das representações dos feirantes e Conselheiros Tutelares. Aqui pretende-se apenas apresentar os resultados.

O processo de reconhecimento e afirmação dos direitos das crianças constitui uma conquista da sociedade e um desafio para que se tornem efetivos nos quadros da atualidade. Por certo que, nos marcos de um cenário globalizado, estes direitos tendem a ser solapados por meio do grande abismo que ainda se faz presente entre as diversas infâncias vividas, ainda que na sociedade globalizada a infância tende a ser estabelecida de forma universal. No entanto, há uma emergência

de um entendimento sobre a singularidade das diversas infâncias que sinalizam exigências reais da sociedade onde as crianças vivem e de suas condições emergentes.

O Relatório da UNICEF, sobre os 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (2015), nos mostra que é justo comemorar os seus 25 anos, mas que a celebração só será completa se esse progresso alcançar todas as crianças e todos os adolescentes, sem exceção. Segundo o Relatório (2015-UNICEF), "o Brasil é ainda um dos países mais desiguais do mundo. Por exemplo, enquanto 37% das crianças e dos adolescentes brancos viviam na pobreza em 2010, esse percentual se ampliava para 61% entre os negros e pardos. Essas desigualdades geram barreiras para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Para superá-las, é necessário, sobretudo, adotar políticas públicas capazes de combater as desigualdades geográficas, sociais e étnicas do País e de celebrar a riqueza de sua diversidade".

A discussão acerca do trabalho infantil nas feiras de Manaus por meio da Tese *As crianças perambulantes-trabalhadoras, trabalhadoras-perambulantes nas feiras de Manaus: um olhar a partir da Sociologia da Infância* possibilitou uma compreensão crítica sobre a construção da imagem da infância na cidade. Uma construção social que carrega vestígios da condição e das relações sociais onde estão inseridas. A análise do espaço das feiras demonstrou a situação precária em que trabalham as crianças e os feirantes, apontando para uma necessidade premente de dar voz às crianças e contribuir para minimizar a vulnerabilidade estrutural destas.

As condições precárias de trabalho das crianças demonstrou a invisibilidade da infância na medida em que suas condições não parecem estar em consonância com a realização humana. É hora de indagar sobre o "querer das crianças" trabalhadoras e verificar o "ressoar de ecos" das piores formas de trabalho infantil nestas feiras. A reflexão sobre os Direitos Humanos é fundamental, pois uma sociedade só pode considerar-se democrática quando é capaz de instituir direitos e cumpri-los. Neste sentido, a construção da imagem da infância nestes espaços evidenciam os contrastes entre o que se diz sobre uma infância ideal e como as crianças pobres das feiras vivem na realidade esta infância.

Os vários conhecimentos sobre a infância, durante a história, possibilitam compreender os desafios em que se está mergulhado, ao considerar as crianças como atores sociais com direitos. Assim, a interdisciplinaridade poderá contribuir para a superação das fronteiras entre os vários conhecimentos, no que diz respeito à infância. Nota-se que, ao longo da história, este conhecimento pontual a respeito da infância é fundamental para a construção de um novo olhar sobre a infância, neste mundo das incertezas em que estas crianças hoje estão mergulhadas.

A organização do tempo da criança, por parte do adulto, é outro fator de reflexão crítica que aponta para um estudo sobre a alteridade da infância. Pensar a infância é sempre de algum modo ultrapassagem, pois este pensar dá-se a partir do que nos escapa, de um poder delineador que é apenas do adulto. Assim, considerar a infância nos dias de hoje é observar, também, os direitos sociais que pouco a pouco vão sendo solapados nesta sociedade de consumo.

Quanto ao trabalho infantil deve também ser analisado a partir de um processo de formação de identidades destas crianças, considerando que a formação da criança também ocorre nestas feiras. Por isto, rever os conceitos de infância é primordial para perceber as experiências paradoxais das

crianças perambulantes-trabalhadoras nas feiras (de Manaus), assim como, analisar os espaços como lugares de negociações das crianças e dos adultos, ou entre eles.

Através do conhecimento das experiências humanas das crianças no trabalho, procurou-se aprofundar uma análise do desafio que temos em construir políticas públicas que transformem as estruturas em que vivem estas crianças, criando espaços para a infância que realmente queremos. Analisou-se as seguintes dimensões: Ofício, Sentimentos e Aspirações, Representações e Práticas Sociais analisadas na perspectiva da Sociologia da Infância, que permitiram perceber que as crianças enquanto atores sociais competentes. Assim, centrar-se no que as crianças pensam, sentem e fazem é um exercício que pretende retirá-las da invisibilidade, considerá-las como sujeitos de direitos.

As categorias analisadas sobre o trabalho infantil, nestas feiras, tais como: comércio e exploração sexual evidenciaram a dimensão do problema das crianças. O combate às piores formas do trabalho infantil deverá significar intervir para a promoção dos direitos e do bem-estar das crianças que trabalham.

O silêncio das crianças durante as entrevistas levantou questionamentos importantes a respeito dos trajetos de vida de seu sofrimento. Por outro lado, sua indignação em relação à injustiça na qual estão inseridas demonstrou uma realidade multifacetada que reflete a exclusão social, a pobreza e a naturalização de um tipo de violência.

Considerando a complexidade dos assuntos abordados, sua conclusão exigiu um melhor detalhamento no aprofundamento da análise. Isto significou estabelecer recortes epistemológicos aqui apresentados nos subtítulos que se seguem:

- O trabalho das crianças nas feiras como prática social.
- A “naturalização” do trabalho como prática simbólica.
- As políticas de inclusão/exclusão das crianças e suas implicações nos cotidianos infantis.
- A pesquisa com crianças, suas responsabilidades sociais.

1. O trabalho das crianças nas feiras como prática social

Os lugares construídos pelas crianças trabalhadoras nas feiras de Manaus foram revelados por meio de seus posicionamentos sobre o trabalho infantil. Estas participações das crianças na investigação revelaram um cotidiano brutalizado vivido e relacionado a um contexto de pobreza. Deste modo, as práticas sociais nestas feiras permitem uma reflexão sobre uma necessidade local e global contra as formas de exploração das crianças.

Há um desafio de verdadeiramente considerar as crianças enquanto sujeitos ativos nos seus mundos de vida, e assim, a partir das análises da Sociologia da Infância, refletir criticamente sobre a ideologia hegemônica sobre a infância em Manaus. Há necessidade de uma ruptura epistemológica no conhecimento sobre a infância e sobre as crianças. As crianças são capazes de todas as formas de expressão, com uma racionalidade que lhes é própria, trabalham em múltiplas tarefas, seja nas feiras, na escola, nas ruas. E esta ideologia hegemônica de uma não-infância ou de uma incompletude até a fase adulta é uma contradição com a força e persistência destas crianças trabalhadoras.

As crianças são sujeitos ativos e o seu trabalho não pode ser negado e tornado invisível, considerando que estas trabalham como adultos. Desta maneira, o mito social de que a criança é diferente do adulto, porque esta não trabalha, é insustentável. As crianças trabalhadoras das feiras de Manaus fazem parte da esfera da produção e do mundo do trabalho, quer se aceite ou não esta questão, isto é um fato.

Examinou-se que as crianças trabalhadoras resistem à realidade da dureza do trabalho, muitas vezes, de maneira lúdica, participam com seu trabalho com a responsabilidade compartilhada ao "mundo dos adultos", modificam a própria percepção do ambiente e são construtoras de cultura. Ao compreender isto, é importante reconhecer esta participação social no mundo do trabalho e, ao mesmo tempo, analisar este lugar onde as crianças se projetam perambulando, muitas vezes negligenciadas, abandonadas, maltratadas, inseridas no risco social. Portanto, o trabalho das crianças como prática social sinaliza o quanto estas encontram-se em situação de vulnerabilidade social e pessoal.

É preciso levar em conta que a infância é historicamente construída, daí os impactos sobre esta construção. Muitas vezes à criança é negado todos os seus direitos, principalmente os de participação, que exigirá a construção de uma autonomia, a qual necessita ganhar debate na sociedade. Significa que cada criança deverá ter condições para praticar seus direitos, não basta conhecê-los, é preciso que sejam diluídos nas práticas cotidianas, nas feiras, nas escolas, em casa, enfim, na sociedade. Nesta investigação, reafirmou-se o lugar ocupado por essas crianças e pelos adolescentes pobres nesta cidade de Manaus.

Assim, a preocupação com e pelas crianças é fundamental. Pela sua segurança, pelo seu bem-estar, pela sua educação e principalmente pela garantia em ouvir as suas "vozes", para saber o que pensam e o que sentem, o que querem da cidade de Manaus, considerando-as como atores sociais plenos.

Todo este panorama de compreensão sobre o mundo do trabalho levou à compreensão de como as crianças recebem e interagem com o cotidiano. A validez do conhecimento das crianças é fundamental para a construção de uma luta social pelas e com as crianças. A articulação deste conhecimento das crianças que vivem em condições desfavoráveis aponta para alternativas de superação na medida em que possam ser vistas. Sem ouvi-las, sem permitir que a riqueza do pensamento destas venha à tona é muito mais complicado que se visualizem soluções locais para estes problemas.

Percebe-se que o mundo dessas crianças trabalhadoras demonstra, com clareza, o agravamento da injustiça social. As crianças que estão nas feiras são concretas, são sujeitos concretos, com uma cultura de pertença, por isso é necessário observar para perceber a vida dessas crianças e compreender o significado do trabalho em suas vidas, aprendendo a fertilizar suas competências para participar. Ao mesmo tempo, assimilar esta participação, através de sua voz. Reconhecendo que é uma voz que pode dialogar e dizer tudo o que quer dizer, levando-se em consideração o que está em causa, e o que deve sempre estar em causa é a vida das crianças.

A violência oculta do trabalho infantil se naturaliza na ditadura do mercado, na ditadura da sobrevivência, contra a dignidade da pessoa humana, na medida em que se explora e se inviabiliza

a vivência cotidiana dos direitos das crianças. Muitas vezes a luta pela sobrevivência, por parte destas crianças, conduzem-nas ao círculo da pobreza, dos sem teto, sem comida, sem educação. Daí a emergência da palavra da criança, uma vez reconhecida como pessoa poderá ter a oportunidade de participar, de libertar-se de uma condição de "coisa". Assim, a criança desenvolverá um tipo de saber que se evidencia por meio de sua alteridade, pois aprender a respeitar o conhecimento da criança sobre o seu fazer é uma atitude política.

É importante ampliar a visão de cidadania e de participação da criança como exercício. Isto só será possível por meio da mobilização da sociedade civil em criar espaços de escuta das vozes das crianças. Sem a consciência local e cultural dessa necessidade, tornar-se-á impossível pensar em mudanças efetivas voltadas para a situação das crianças nas feiras de Manaus. Qualquer mudança e perspectiva de mobilização social para o processo de construção de autonomia das crianças, que com certeza passará por um processo educativo, exigirá a apropriação, a apreensão do contexto cultural e local onde a criança está inserida. Se toda gênese traz no seu bojo a destruição, é crucial começar as mudanças por meio de políticas públicas efetivas, nas quais o processo educativo possa manter as virtudes nascentes das crianças que perambulam, porque trabalham ou perambulam para trabalhar ou até quem sabe trabalham para perambular numa espécie de um jogo que faz parte da vida de cada uma.

2. A "naturalização" do trabalho como prática simbólica

Nas feiras investigadas as práticas sociais que naturalizam o trabalho das crianças revelaram-se como um campo fértil para a investigação. As crianças produzem suas condições sociais de existência ao perambularem para trabalhar e os adultos também desenvolvem práticas que se diluem nas interações sociais com estas crianças.

O trabalho das crianças nestas feiras também aparece como práticas sociais familiares, em muitos casos estas têm como papel constituinte o cuidado de ensinar aos filhos um ofício, mas há muitas crianças que trabalham sozinhas. Por outro lado, o trabalho se constitui uma fonte indispensável para a manutenção da vida, como uma atividade econômica essencial.

Há uma cultura da violência quando estão presentes as piores formas de trabalho infantil, como, por exemplo, a exploração sexual. Observou-se que as crianças sofrem a desigualdade de gênero e a erotização infantil. Na mesma sociedade, onde as outras crianças dormem durante a madrugada e o cenário imaginário da família é a criança, por outro lado nas feiras, a exploração sexual comercial de crianças aparece como uma forma de manifestação de violência na cidade. Na análise feita sobre a exploração sexual de uma criança através do trabalho, verificou-se um tipo de "cativeiro". Aquela criança cativa em sua infância com certeza é apenas um exemplo de muitas outras cativas no mundo do sexo. A opressão do gênero é visível e as formas de poder exercidas por uma mulher citada na nota de campo deste estudo, é o retrato da violência contra as crianças no espaço público. Mas, a violência é uma construção histórica. Neste momento, revela-se a imagem que vai sendo construída da infância neste lugar.

É crucial perguntar qual o papel da menina mulher no mundo do trabalho, já que a situação desta criança não se pode negar e das tantas outras que não são assediadas sexualmente, mas poderão

ser vítimas desta questão a qualquer momento, considerando a vulnerabilidade do seu perambular. Apresentando-se como desafio recuperar a identidade destas crianças e defender a sua causa na busca por justiça, verificou-se a possibilidade de destacar algumas dimensões simbólicas destas práticas sociais como, por exemplo:

- Nos silêncios das crianças, os ecos de vozes alheias de dominação se evidenciam.
- Aquilo que as crianças realizam pelo seu trabalho, traz em seu bojo uma dimensão política, porque não se pode deixar de discutir as relações de poder intrínsecas nestes tipos de atividades desenvolvidas pelas crianças. Seja juntando restos das caixas de frutas e legumes que vão sendo carregadas, seja pedindo os "restos" de alimentos dos feirantes, seja vendendo sacolas, seja cuidando dos carros estacionados nas feiras, a criança enfrenta as dificuldades intrínsecas na dominação dos adultos, pela manipulação dos adultos.
- Percebeu-se que os feirantes se encontram em um dilema na questão do trabalho infantil, o que é natural pode ser que seja necessário à sobrevivência.
- Observou-se a apreensão da cultura machista. Meninos e meninas trabalham perambulando nas feiras, ou perambulam trabalhando. As meninas, em geral, são vistas como um perigo no lugar, pois são seres sexualmente potenciais, os meninos como ladrões em potenciais e também drogados.
- Dos que defendem o trabalho das crianças nas feiras, ficou demonstrado uma espécie de hegemonia da miséria, na qual, há uma defesa pelo trabalho da criança em condições adversas ao seu desenvolvimento. O trabalho que conforme a nota de campo estava sendo realizado à noite, por exemplo, é um trabalho perigoso para a segurança física da criança, para o seu desenvolvimento pleno. São atividades chamadas de informais urbanas que tornam as crianças expostas a muitos riscos. Esta situação não permite o reconhecimento do empregador e, portanto, há muita dificuldade em responsabilizá-lo pela exploração do trabalho do menor.
- A negação e o silêncio a respeito do trabalho das crianças também apareceram na pesquisa. Assim, conclui-se que se é possível afirmar que as situações trazem uma ideologia e nos arrastam é possível também afirmar que o silêncio, muitas vezes, compactua com esta ideologia de dominação e é um fator coadjuvante neste regime de dominação tirânica, imposto, pela degradação do ser humano a partir do sistema capitalista.
- Nas falas dos entrevistados também foi possível perceber os impactos que o contexto urbano, o trabalho, a violência, ainda que muitas vezes simbólica, causam na produção de subjetividades.
- As crianças estão vivendo sua infância neste espaço, onde a organização é feita pelo adulto. Por outro lado, dentro desse espaço, há novos espaços construídos pelas crianças para a sua permanência, enquanto trabalhadora, e para sua sobrevivência diária. Nesta investigação, desde o início, foi tornando-se claro que uma das ocupações dos espaços pelas crianças seria a condição de perambulante. Não falta impessoalidade neste lugar construído no espaço. Percebeu-se pelo diálogo com as crianças a marca de sua presença. A forma como vão se construindo pouco a pouco, enquanto sujeitos analisantes da vida e da existência no mundo trabalho.

O impacto do trabalho das crianças nas feiras também aparece no momento que elas apresentam uma solidariedade com seus pais e responsáveis para estarem neste local. Ora de madrugada, numa jornada pesadíssima de trabalho, ora pela manhã, à tarde ou durante a noite. Compromissadas com uma responsabilidade ética diante da vida e outras existências as crianças enfrentam seu dia a dia.

3. As políticas de inclusão/exclusão das crianças e suas implicações nos cotidianos infantis

Foram evidenciadas várias dimensões da exclusão social, que se apresentaram de inúmeras maneiras, desde a falta de acesso às oportunidades oferecidas a estas crianças pobres a falta de cidadania, na medida em que não participam plenamente da sociedade.

a) A dimensão da perda da dignidade

Muitas crianças destas feiras, enquanto partícipes de uma classe social diferenciada e discriminada, são banalizadas enquanto sujeitos de direitos. Constatou-se que as crianças perambulantes-trabalhadoras carregam peso na proporção dos adultos, são persuadidas à prostituição, andam sujas, roubam, juntam restos, acumulam responsabilidades para a sua sobrevivência como se fossem inerentes a sua natureza.

A dignidade se relaciona com o respeito, portanto, o fato da exploração do trabalho infantil ocorrer com as crianças pobres, caracteriza-se a imposição de uma visão de mundo antidemocrática e alienante, na qual estas crianças passam a fazer parte de um modo de compreender a infância moldada pelo próprio sistema e suas relações com a pobreza. A criança pobre e trabalhadora passa a ser objeto de um sistema e enquanto sujeito de direitos torna-se invisível. As desigualdades sociais e econômicas fazem com que os efeitos da exclusão sejam mais acentuados e em consequência a infância pobre é vivida de maneira absolutamente diferente aos outros tipos de infância

Constatou-se que há uma falta do reconhecimento de um valor que permita a auto realização das crianças trabalhadoras, na medida em que seus direitos sejam efetivos e a ações destas possam ser verdadeiramente livres, sem aqui, defender-se nenhum tipo de exploração do trabalho das crianças.

b) A dimensão da discriminação

A tensão entre pobreza e o pertencimento a uma classe social, a um grupo geracional diferenciado, torna visível que as crianças que ali trabalham e “perambulam” para trabalhar não têm as mesmas condições de existência material que as outras crianças, as quais, por não necessitarem de estar ali, vivem com muito mais saúde, com mais tempo para brincar, para frequentar uma boa escola, ter roupas limpas, uma casa para aconchegar a vida, um espaço de construção cultural.

A exclusão social se exprime no cotidiano destas crianças no modo como interagem com a sociedade em geral. A imagem de infância construída hegemonicamente não condiz com a realidade identificada, nas feiras pesquisadas, nos diversos turnos de trabalho, nas crianças observadas, o que predomina é a tentativa constante de sobrevivência. Na verdade, a opção pelo trabalho pode ser analisada como uma imposição das próprias circunstâncias. A criança faz a opção

pela imposição que tem. Crianças "sem desejos" em busca do "pão nosso de cada dia" são massacradas pela rotina brutalizada das feiras e do trabalho. Fica tudo tão natural nas feiras: criança, lixo e comida.

c) A dimensão da invisibilidade

Esta invisibilidade da criança está relacionada a questões estruturais da exclusão social. Na pesquisa, constatou-se, por meio da observação, uma pobreza repetida, uma infância abandonada, ocultada, obnubilada pela naturalidade da ocultação, pelo velado cotidiano repetitivo dos anos que passam. Estas crianças não apresentam compulsões pelo consumo, não há tempo. O tempo é o da sobrevivência. Sobrevivência andante, perambulante, nos corredores das feiras.

As feiras tornaram-se os territórios de exclusão. É o espaço do alimento, do suprimento, mas é o da escassez. Nas feiras, as crianças e muitos feirantes vivem uma relação desigual com a própria cidade. Desigual, porque muitas crianças vivem trabalhando-perambulando nas feiras, sem estudar; desigual, porque muitas crianças vivem perambulando-trabalhando nas feiras como a única saída para o sustento de suas famílias; desigual, porque muitas dormem nos papelões (principalmente, na Manaus-Moderna); desigual porque as crianças são submetidas a toda espécie de autoritarismo, inclusive o de exploração sexual.

d) A dimensão da falta de possibilidade de criar projetos

As crianças que não são respeitadas em sua natureza biológica, portanto enquanto ser humano, necessitam de afetos, como seres pensantes, capazes de representar e projetar no exterior, portanto, como produtoras de culturas, vão perdendo as perspectivas da vida, por falta de acesso aos mecanismos que promovem o desenvolvimento humano. O status de saúde da criança que trabalha nas feiras é ocultado. É importante o confronto com essa realidade, a sociedade sabe, porém ninguém quer confrontar-se e ir até o fim. Este problema das crianças trabalhando nas feiras é de todos, há uma síndrome de ausência de humanidade camuflada em um transbordamento como excesso do dizer sobre a infância por meio das várias mídias.

Percebeu-se, neste perambular das crianças, um trabalho que institui a perda do sentido da experiência das crianças resultante da vida coletiva. As crianças nas feiras não aprenderam somente a falar e a andar, aprendem a perambular para sobreviver. O tempo de trabalho é explorável e o silêncio proposital da falta de fiscalização parece fazer parte das engrenagens do capital. É a recusa dos direitos humanos para com as crianças trabalhadoras das feiras. Estas crianças submetem-se às relações de trabalho nas suas mais variadas formas, um tipo de escravidão. Inclusive trabalho de prostituição, absolutamente degradante para crianças. O trabalho infantil, neste caso e em outros, não é somente consequência da pobreza, é financiador desta condição.

Diante disso, os espaços das feiras representam uma dualidade: as melhores verduras, os melhores legumes, vendidos para toda a cidade ser suprida de alimentação saudável e a precariedade da qualidade de vida das crianças perambulantes-trabalhadoras e dos feirantes que não trabalham em espaços higienizados. A paisagem, especialmente da Feira Manaus Moderna, representa as

relações entre homem e natureza, porque a feira localiza-se na frente do rio, o qual em silêncio, contempla as mais diversas formas de desigualdades sociais. O espaço é público, impregnado de um cheiro forte de resistência à vida, à cidade de Manaus. Mas para sentir, para ver, é preciso a indignação de todos, pela luta concreta de solidariedade, de subjetividades que devem se "contaminar" com a possibilidade de mudança para a emancipação social.

e) A dimensão da falta de acesso à informação

Sem a consolidação dos direitos da criança é impossível sinalizar políticas inclusivas efetivas. A inclusão só é possível na medida em que a ação dos sujeitos for levada em consideração e que estes possam participar. As crianças possuem competências que se exprimem por várias maneiras e isto precisa ser levado em consideração para que elas assumam atitude crítica em relação à exploração do trabalho em suas piores formas.

A exclusão social escamoteia o acesso à informação negando a estas crianças o reconhecimento de suas potencialidades de participação social. É preciso que se apresentem estratégias por parte do Poder Público, da comunidade, dos partidos políticos, das igrejas, dos movimentos sociais, das organizações não-governamentais e outros, para que a resistência encontrada pelas crianças na luta pela sobrevivência se transforme na luta por uma transformação daquela realidade.

Múltiplos atores sociais, inclusive o empresarial que se faz presente nos arredores destas feiras, não aparecem de modo significativo na luta pela organização de um novo espaço. Há a banalização da desigualdade social; há a banalização da tentativa de participação da criança no mundo dos negócios, para a sobrevivência destas e de suas famílias. Seria inclusive absolutamente razoável de se colocar em discussão no momento em que o desmantelamento dos direitos sociais e econômicos das famílias se faz presente no mundo do capital. Não para defender a exploração das piores formas do trabalho infantil, mas para colocar em evidência o debate sobre a imagem da criança trabalhadora-perambulante nas feiras, objetivando-se o destaque que as crianças também pensam, também objetivam, também sonham, também podem ter esperanças, ainda que seja de uma alimentação para cada dia de sobrevivência. E, mais, fazer emergir um debate que não favoreça apenas a filantropia nas feiras, mas que provoque e impulsione o Poder Público à responsabilidade de criar uma cultura de cidadania naquele lugar com as crianças, adolescentes e a comunidade. A luta não pode ser somente de um ator social, deve ser de todos. A luta e a resistência devem ser coletivas, é necessário colocar a infância no centro dos debates.

Ao se dar visibilidade à Infância em Manaus, o enfrentamento da triste realidade de crianças e adolescentes em relação a todas as formas de exploração e abandono deve-se favorecer um processo de consciência-ação na realidade.

3. A pesquisa com crianças: suas responsabilidades sociais

Um dos grandes desafios da pesquisa foi como reposicionar as crianças como sujeitos de direitos num contexto de exclusão, sem descaracterizar o trabalho realizado por estas. Conflito não resolvido, visto que considerou-se que os fatores da exclusão social estão associados às dimensões em que ela se exprime. Por isto, é importante que se discuta a presença das crianças na esfera

pública, na qual as crianças estão trabalhando-perambulando. Suas "vozes" podem indicar uma possibilidade que se abra para uma contra-hegemonia à invisibilidade da infância e é uma maneira de na esfera pública as crianças se manifestarem, ainda que timidamente, politicamente sendo capazes de influenciar as relações de poder que ali se estabelecem.

A imagem da infância da criança trabalhadora nas feiras de Manaus é naturalizada pelas omissões, posturas no cotidiano das feiras. Existem violências que são culturais, que se estabelecem entre nós de maneira excludente. Não são mágicas, são acertos que se vão fazendo no cotidiano das práticas.

A pesquisa com as crianças acabou por demonstrar que estamos diante de um paradigma "falido" a partir de um conceito de uma imagem de infância ideal, que não condiz com o "rosto" dos efeitos do processo de globalização no campo da infância. Por outro lado, é preciso uma modificação paradigmática em relação ao que se continua perpetuando no nível teórico a respeito da infância. Uma espécie de tentativa de desmonte de um simulacro deste paradigma cristalizado, como se todas as crianças pudessem viver a "homogeneização" da infância. O que se sabe é que para muitas dessas crianças a sua infância é subtraída em grande proporção.

Portanto, o aprendizado, após esta pesquisa, confirmou que é preciso desvelar a injustiça do trabalho infantil nas feiras sem obnubilar a estética criadora da infância. As idiossincrasias do mundo adulto muitas vezes tornam a infância invisível. É no estudo da alteridade da infância, pelas ações das crianças que se pretende humanizar as coisas, sentir a vida, sentir a feira. Aprendendo a perceber o trabalho e as emoções das crianças arrojadas nas feiras, crianças que são capazes de formularem interpretações sobre a sociedade em que vivem, que podem dissimular em alguns momentos para tentar escapar das críticas e coerções do mundo adulto.

As crianças demonstraram auto-formação para a vida. Ainda que seja uma utopia a totalidade desta, não se pode negar em seus discursos e vivências esta potencialidade e capacidade de criação diante de um cotidiano brutal e na maioria das vezes hostil a tudo que se pode compreender como infância. A auto-formação destas encontra-se marcada por discriminação e exclusão, no entanto, são capazes de auto superar-se para sobreviver. Assim, pode-se afirmar que estas crianças perambulantes das feiras em Manaus são arquitetas do cotidiano para a sobrevivência. Arquitetas da sobrevivência que, ora, parecem dispersas, ora perambulantes-dispersas, no entanto, capazes de criação, com capacidade também de representar seus pares, isto demonstrado pelas crianças em entrevistas e que se manifestaram durante a pesquisa.

As crianças também demonstraram uma capacidade de desconstruir seus contextos, enquanto detentoras de potencialidade. Estas parecem se repensar o tempo inteiro, como arquitetas da sobrevivência trazem um pressuposto epistemológico sobre o seu trabalho: simplesmente perambulam e trabalham, simplesmente trabalham e perambulam. Acrescentam ao seu cotidiano somente o que precisam para viver ou sobreviver, naquele dia.

Apontam para aqueles que fazem a leitura do cotidiano para uma reconstrução de saberes sobre estas crianças contribuindo com suas falas e silêncio-perambulante. Com elas, não se relativiza, com elas se garantiu a discussão sobre vários aspectos abordados nesta pesquisa. As crianças, além de muitos saberes, trazem para o cotidiano saberes diferenciados, tratam das questões de

subsistência e de sobrevivência com a simplicidade necessária para continuar. Este talvez seja o maior diferencial que carregam em seus ombros, além da sabedoria que expressam com a alegria de vencedores. Crianças que são rápidas no seu perambular para trabalhar sem suplantarem o refletido; crianças que vivenciam o mal-estar dos tempos presentes, mas não sucumbem à vida; criam mecanismos estratégicos para continuarem. Ainda, são capazes de construir uma rotina camarada entre as crianças (CORSARO, 1997), com habilidades importantes para escrever a própria história.

As crianças investigadas nas feiras de Manaus confirmaram em suas entrevistas e dizeres o ato epistemológico apontado por Boaventura Santos (2005, p. 104) "fazer com que o conhecimento científico se transforme num novo senso comum. Para isso é preciso, contra o saber, criar saberes e, conta os saberes, contra-saberes". Assim, são as crianças da feira, para além da ciência, para além do senso comum, capazes de criar novas possibilidades; empurram a vida para o outro lado, recriam a realidade.

As crianças resistem, mas não estão nas estatísticas seus modos de resistência e de estratégias. Foge a estas estatísticas, também, a emoção das crianças, seus olhos "espertos" enigmáticos e "puros". "Puros" não por não terem o que dizer, ou por serem inocentes diante do mundo, mas porque no lúdico imaginário escrevem a poesia do cotidiano, silenciada e ocultada. Embora acredite que a poesia escrita por elas possa desabrochar um "novo devir". Isto, na medida em que possibilitam uma investigação ou investigações científicas que possam garantir o entendimento de que toda ciência deve render-se à vida, no momento em que abre espaços para os conhecimentos das experiências das crianças. No dizer de Boaventura Santos (2008) faz-se necessário o reconhecimento de uma sociologia das ausências, dos discriminados, dos esquecidos, dos abandonados, para transformá-las em preenchimento. Vive-se, de acordo com este autor, uma desqualificação de determinadas realidades.

A concreticidade existencial das crianças trabalhadoras permite captar que estas crianças parecem viver outro tempo, que participam dos modos de sobrevivência do momento histórico em que estão inseridas. Portanto, estas crianças aprendem a dialogar com a realidade do presente de maneira singular. Sua experiência existencial não aponta para a velocidade própria das outras crianças que vivenciam sua infância nos condomínios, estudando nas melhores escolas da cidade. É a velocidade do presente; velocidade necessária para o seu perambular: seja juntando as frutas que caem das caixas que os adultos carregam, seja carregando caixas, cachos de banana para os adultos, ou vendendo produtos no seu perambular nestas feiras. Os sentidos de suas existências vão se completando no presente, no trabalho e na invisibilidade imposta por esta sociedade.

Resistem à violência do cotidiano com suas estratégias combinadas e calculadas. Nota-se que as crianças passam ali quase invisíveis. São "apenas" crianças, mas vê-se mesmo assim a cultura de pares no criativo modo de perambular para conseguir o que precisam.

Por outro lado, vê-se a criança ensinando por meio de uma "ecologia de saberes[1]". Elas são contra o trabalho de exploração, mas entendem que ajudar um parente durante a madrugada não tem problema. Verifica-se que a criança constrói um tipo de conhecimento sobre a vida.

---

[1] Termo utilizado por Boaventura Santos

Evidenciou-se que o trabalho intenso das crianças em todos os turnos desvela a grande contradição de um suposto cuidado que se diz ter pela criança na cidade. Reconheceu-se que muitas crianças são esquecidas no que fazem e no que pensam sobre a vida e que seus direitos constantemente vêm sendo violados, visualizou-se muitas crianças solitárias e desrespeitadas em suas singularidades.

Recomendações finais

Tendo em vista a análise aqui apresentada, decorrente do estudo desenvolvido, pode-se recomendar:

Políticas públicas mais efetivas para a infância, especialmente para as crianças perambulantes-trabalhadoras destas feiras. Não se devem buscar apenas melhorias, mas soluções concretas, as ações isoladas não resolvem, apenas ajudam, porém, não bastam. É preciso uma mudança das práticas coletivas por meio de uma solidariedade coletiva, reconhecendo que as crianças estão envolvidas num entorno complicado. Enquanto não se resolver os problemas das feiras de Manaus, estas crianças vão crescendo vítimas de pedofilia, prostituição, exploração do trabalho infantil, doenças, envolvimento com as drogas, etc.

Que as Instituições Públicas que trabalhem com a infância possam buscar criar estratégias concretas para as crianças e adolescentes dessa cidade, construindo o reconhecimento e o valor dos Direitos das Crianças. O objetivo prioritário do Estado deve ser oferecer as condições necessárias para a vida das crianças e adolescentes.

Que estas Instituições priorizem iniciativas locais que apresentem projetos com uma lógica de prevenção e intervenção, onde as políticas urbanas sejam verdadeiramente humanizadas e pensadas a partir das singularidades das crianças. E que sejam consideradas a opinião das crianças na (re)construção dos espaços da cidade (neste caso, das feiras). Salientando a importância do enfrentamento da barbárie que são as piores formas do trabalho infantil.

Que a sociedade civil organizada, o Estado, a Prefeitura, as famílias, os feirantes, os Conselheiros Tutelares e demais autoridades da cidade não silenciem diante do problema das piores formas de trabalho infantil evidenciadas neste estudo através de uma imagem da infância trabalhadora nestas feiras e possam construir projetos de participação com as crianças e para as crianças, a partir das crianças. Sabendo que qualquer política pública para a inclusão social da infância implicará em pensar nas dimensões para mudanças estruturais que devem ser discutidas em larga e pequena escala.

Para dar fechamento a este estudo, recomenda-se uma escola que seja capaz de acolher em seu cotidiano as crianças que trabalham, não com intuito de pensar a legitimação do trabalho infantil, mas de não perpetuar um espaço escolar de exclusão social para estas crianças. Uma escola, mais crítica, alegre, acolhedora, destruidora de enganos e massificações ideológicas. Não somente a escola, outros espaços para que a cidade possibilite processos de construção de aprendizagem para a criança, nos quais as crianças possam continuar com a capacidade de admiração diante da vida, da realidade.

Por fim, constatou-se que as crianças trabalhadoras-perambulantes, perambulantes-trabalhadoras destas feiras se solidarizam com a vida, com a resistência. Representam a resistência e ao mesmo tempo paradoxalmente a evidência da exclusão globalizante, na medida em que lhes sonegam os seus direitos e na maioria das vezes ignoram sua presença neste local.

Referências

Corsaro, W. A. (1997). *The Sociology of Childhood.* Thousand Oaks, Pine Forge Press, 1997.

Corsaro, W. A. *Acção colectiva e agência nas culturas de pares de crianças pequenas.* Traduzido e Revisado por Manuela Ferreira. (Policopiado)

Noronha, E. L. (2011) *As crianças perambulantes-trabalhadoras, trabalhadoras-perambulantes nas feiras de Manaus:* um olhar a partir da Sociologia da Infância. 2011. Tese (Doutorado em Estudos da Criança). Universidade do Minho, Portugal.

Santos, B. S. (2005) *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. 10 ed. São Paulo: Cortez.

Santos, B. S.(2008). *A gramática do tempo:* para uma nova cultura política. 2 ed., Vol. 4, São Paulo: Cortez.

UNICEF. (2015). *Avanços e desafios relacionados à infância e à adolescência nos 25 anos do ECA*, 2015. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/media_30280.htm>. (Acesso em 22 junho 2015).

“Apagão Docente” no contexto Educacional Brasileiro: endereçamentos ao trabalho e identidade docente, a partir de uma política de formação

Gabriel dos Santos Kehler
Universidade Federal de Pelotas
Universidade Federal do Pampa
gabkehler@gmail.com

Álvaro Moreira Hypolito
Universidade Federal de Pelotas
alvaro.hypolito@gmail.com

Eucaris Joelma Rodrigues Ferreira
Universidade Federal de Pelotas
eucarisferreira@gmail.com

Resumo - Este trabalho consiste em um recorte de uma pesquisa de doutoramento em educação. O mesmo, tem como objetivo mais amplo analisar como são negociados os endereçamentos políticos do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), diante do quadro de “apagão docente” no país e, seus efeitos sob linhas de fuga(s)-resistência(s) ao trabalho e identidade de futuros professores para o Magistério da Educação Básica. Metodologicamente, o mesmo tem caráter qualitativo e abordagem pós-estrutural, sendo utilizada a técnica de Análise de Conteúdo proposta em Bardin (2011) a fim de analisar os discursos, considerando o contexto do Ciclo de Políticas desenvolvido por Ball e Bowe (1992). O estudo, ainda que parcialmente, aponta que o PIBID pode ser caracterizado, no âmbito político, como uma medida paliativa, principalmente se considerarmos que trata-se de um programa, que sob o afã imediatista, tenta suprir as carências de profissionais na carreira docente, não realizando as mudanças estruturais necessárias de valorização salarial dos professores. Por outro lado, pode ser apontado como uma política de endereçamentos de perfis e identidades à docência de “novo tipo”, em que na sua maioria jovens, são inseridos precocemente no contexto escolar e constituem seus respectivos processos de formação profissional orientados subjetivamente por apelos como: a redenção, o empreendorismo e a articulação pragmática com a prática. Artefatos culturais são mobilizados, visando solucionar tanto a falta de docentes nas escolas, bem como, o redirecionamento dos Currículos dos Cursos de Licenciaturas, acusados pelas políticas públicas neoliberais, como excessivamente teóricos, com restritas horas de prática (estágio) docente e características pouco eficientes.

Palavras- Chave: Apagão Docente. PIBID. Magistério de Educação Básica.

Projeções Iniciais

Primeiramente, ao encontro de situar este artigo, cabe ressaltar que o mesmo é recorte do Projeto de Tese de Doutoramento em Educação[1] , nomeado (ainda que provisório) ““Apagão Docente”:

[1] Projeto de Tese de Doutorado em Educação do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) – Pelotas/RS-Brasil, vinculado a Linha de Pesquisa: Currículo, Profissionalização e Trabalho

Endereçamentos ao trabalho e identidade docente em uma política de formação" (andamento: 2013-2016) que, por sua vez, vem sendo discutido com os pares inscritos (demais autores) seja no âmbito da orientação e/ou das discussões e trocas na própria linha de pesquisa e estudos, constituindo potentes e produtivas trocas para pensar sobre o tema. Entretanto, há um certo tempo, o respectivo estudo é oriundo de movimentos entre continuidade(s) e ruptura(s), com o que já vem sendo abordado e investigado pelo pesquisador, como lugares de pertença, onde se vem posicionando e é posicionado na trama discursiva do campo educacional. Assim, em estudo realizado em nível de Mestrado em Educação (2012)[2], o mesmo ao acompanhar um grupo de estudantes que, após concluir um Curso Técnico na Região Central do Estado do Rio Grande do Sul/RS – Brasil, ingressavam "verticalmente" no ensino superior, sob o apelo discursivo das condições de empregabilidade, percebeu-se que, esse "deslocamento" ao trabalho produtivo, o qual endereçava nitidamente a política de formação técnica, em função do reposicionamento produtivo do Brasil em nível mundial, também poderia ser analisado no campo da formação de professores, especificamente quanto aos endereçamentos do trabalho e identidade docente.

Nessa perspectiva, pensou-se de imediato, no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID)[3], que em suma, tem como finalidade política, incentivar a docência em escolas públicas de educação básica entre acadêmicos em formação nos Cursos de Licenciaturas. E nesse mesmo afã, é que surgem os muitos questionamentos: O porquê de existir essa política? Os acadêmicos dos Cursos de Licenciaturas não querem/desejam/vislumbram trabalhar nas escolas públicas de educação básica? Essa carreira não atrai os jovens, em função dos seus baixos salários? Então, se esses são questionamentos pertinentes, há que ser crítico. O PIBID é uma política que, em tese, não deveria existir! E aqui, livre de qualquer binarismo moral em analisar a política de forma simplificada entre ser "boa ou ruim, ideal ou real, formativa ou de/formativa". Destarte, há que se olhar sob várias perspectivas, para muito além de sua utilidade pragmática, como "tentar resolver a questão do apagão docente no país", mas capturar seus efeitos na formação subjetiva dos futuros professores, crucias aos endereçamentos do seu trabalho e identidade.

E assim, o estudo começou a se tornar uma problemática, que neste caso, tem com questionamento mais amplo: Como são negociados os endereçamentos políticos do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), diante do quadro de "apagão docente" no país e, seus efeitos sob linhas de fuga(s)-resistência(s) ao trabalho e identidade de futuros

---

Docente. Maiores informação no Site do respectivo Programa. Disponível em: http://www2.ufpel.edu.br/fae/ppge/ (Site acessado em 25/07/2015).

[2] Maiores informações sobre a pesquisa de Mestrado em Educação citada pelo autor, verificar o Site do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Disponível em: http://coral.ufsm.br/ppge/index.php/dissertacoes (Site acessado em 28/07/2015).

[3] "O Pibid é uma iniciativa para o aperfeiçoamento e a valorização da formação de professores para a educação básica. O programa concede bolsas a alunos de licenciatura participantes de projetos de iniciação à docência desenvolvidos por Instituições de Educação Superior (IES) em parceria com escolas de educação básica da rede pública de ensino. Os projetos devem promover a inserção dos estudantes no contexto das escolas públicas desde o início da sua formação acadêmica para que desenvolvam atividades didático-pedagógicas sob orientação de um docente da licenciatura e de um professor da escola". Disponível em: http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid (Site acessado em 25/07/2015).

professores para o Magistério de Educação Básica. Com o intuito de contextualizar o "campo empírico', faz-se mister apresentar algumas projeções: O mesmo consiste em um estudo local que, por sua característica, não tem a pretensão de generalizar as discussões e os dados produzidos, mas potencializar e pensar o local, como espaço e tempo de ressignificação e reinterpretação política, pois, a política não é fixa e não está apenas nas esferas do contexto de influência e na produção do texto, mas também em/nos/entre contextos locais, considerando que as instituições escolares também produzem política. Para Stephen Ball e Richard Bowe (1992), o processo político é influenciado por várias intencionalidades e disputas, por isso, não poderia haver conceitos restritos para considerar os procedimentos políticos. Um documento é sempre passível de muitas leituras, visto que são produções que representam sentidos por aqueles que os constroem. E ainda, no contexto da prática, "os educadores são influenciados pelos discursos da política, contudo, a leitura diferenciada dos mesmos pode conduzir a consequências não previstas pelos formuladores e levar a implicações práticas diferentes" (Shiroma; Campos; Garcia, 2005: 434).

Quanto ao recorte desse estudo, este se constitui em uma Universidade Pública Federal, localizada no Estado do Rio Grande do Sul/RS – Brasil, que possui uma organização institucional "Multicampi[4]", descentralizada, atendendo a demandas regionais distintas e com concentrações de áreas de formação, em consonância às necessidades locais. Com o intuito em propiciar uma noção sobre os dez (10) Campus e suas respectivas localizações no Pampa do Estado Gaúcho, a imagem abaixo, opera na elucidação do enunciado:

---

[4] ''A Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) faz parte do programa de expansão das universidades federais no Brasil. Um Acordo de Cooperação Técnica financiado entre o Ministério da Educação, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), prevê a ampliação do Ensino Superior na metade sul do estado do Rio Grande do Sul. A Universidade Federal do Pampa foi criada pelo governo federal para minimizar o processo de estagnação econômica onde está inserida, pois a educação viabiliza o desenvolvimento regional, buscando ser um agente da definitiva incorporação da região ao mapa do desenvolvimento do Rio Grande do Sul. A expansão da educação pública superior, com a criação da Universidade Federal do Pampa, além de concretizar um antigo sonho da população, permitirá que a juventude, ávida de conhecimentos, permaneça em sua região de origem e adquira as informações necessárias para impulsionar o progresso de sua região, no momento em que se forma mão-de-obra qualificada, e aumenta-se a autoestima de seus habitantes, tendo, como consequência, o surgimento de novas famílias, cujos filhos vislumbrarão opções para que se desenvolvam sociedades cultural e economicamente independentes". Disponível em: http://novoportal.unipampa.edu.br/novoportal/universidade (Acessada em 25/07/2015).

Imagem I – Representação da Organização Institucional Multicampi da UNIPAMPA
Fonte: Portal da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

Entretanto, as investigações estão previstas para a região oeste do mapa, especificamente nos municípios de São Borja e Uruguaiana. A escolha destes, como lócus de pesquisa, se constitui por dois motivos cruciais: 1º). O pesquisador é professor Universitário no Campus de Itaqui/RS que, por sua vez, localiza-se nos "entremeios" dos dois Campus escolhidos para a investigação, facilitando assim, conciliar o trabalho docente e a pesquisa; 2). Cada Campus possui Cursos com característica diferentes em termos curriculares, sendo que, respectivamente, o primeiro possui o PIBID no Curso de Ciências Humanas (Subprojeto na área de História) e o segundo no Curso de Ciências da Natureza (Subprojetos nas áreas de Química, Física e Biologia).

Destarte, com as intencionalidades, ainda em fase projetiva, traçaram-se alguns objetivos: a) Mapear acadêmicos de Cursos de licenciaturas nos dois Campus da Universidade Federal do Pampa entre os limites da fronteira oeste do Estado Gaúcho, que participam do PIBID em seus respectivos Cursos de Licenciaturas e aceitem participar da pesquisa;

b) Desenvolver estudos na temática do "apagão docente da escola pública de educação básica", por compreender que, além de ser uma emergência do mundo do trabalho contemporâneo, possui caráter inovador às discussões no campo sociológico da educação;

c) Diante da realização da revisão da literatura sobre o que vem sendo produzido sobre o PIBID, não foram encontradas crítica ao Programa, ao contrário, o seu direcionamento formativo vem sendo tratado, em quase sua totalidade, como "a redenção" da educação, tanto no âmbito escolar, como da ressignificação da teorização da prática curricular Universitária.

Com o intuito de aprofundar as questões projetadas, a seção que segue, aborda no âmbito da fundamentação teórica, a discussão estabelecida entre trabalho, trabalho docente e cultura performática como desafio de enfrentar, na medida do possível, aspectos epistemológicos, conceituais e propositivos sobre a problemática aqui abordada.

1. Trabalho, trabalho docente e cultura performática

Ao realizar um resgate em termos categoriais e históricos, há que se remeter ao encontro sociológico da materialidade crítica da categoria trabalho, que aqui, opta-se pelo embasamento em autores, como o filósofo húngaro István Mészáros (1995,1996, 2005, 2009) e o brasileiro Ricardo Antunes (1995, 1998, 2004, 2009), ambos inspirados sob a economia política da obra marxiana, 'O Capital', tem no trabalho, a base das múltiplas determinações da exploração humana. Ademais, o trabalho para Marx (2002) em sua dimensão primeira, constitutiva da dinâmica organizativa do social, é fundante, uma categoria ontológica, que em seus valores de uso, na lógica capitalista, reduz-se à "fabricação" ideológica de sentidos de segunda ordem, com valores de troca.

No campo educacional, essa correlação de forças e interesses em disputas veio constituindo-se, por meio da "educação escolarizada", o estranhamento do trabalho ao próprio trabalhador. A educação escolar como um aparelho disciplinador e de sequestro [5], pela sua própria criação contraditória (reprodutivista), nessa perspectiva, não cumprira a promessa do "*devir*" moderno: "Libertar a Humanidade". Mas, acabou por escravizá-la, fixando, distintamente, lugares sociais antagônicos. Entretanto, com a crise dos moldes e acúmulo de produção econômica das décadas de sessenta e setenta do século XX, essas ligações se tornam mais "sofisticadas e confluídas", como efeitos da própria reconfiguração do capital, que se metamorfoseia de sua forma clássica liberal à neoliberal. Assim, nuances discursivas são comuns em reformas educacionais, incorporando sob o viés toyostista, termos como flexibilização, performatividade e gerencialismo, entre outros tantos sentidos, inseridos na "guerra semântica" de significação do mundo.

Nesse ponto da discussão, faz-se mister salientar as complexidades múltiplas do social, em que as análises tipicamente marxistas, enfocadas quase que, exclusivamente, em aspectos estruturalmente econômicos, começam a demonstrar os seus limites em termos de análise e proposições aos novos e emergentes contextos culturais. Nesse sentido, Carlson e Apple (2000) em uma discussão sobre a teoria crítica em tempos incertos, são perspicazes:

> [...] alguns tempos são mais incertos que outros – tempos em que os acordos sociais estabelecidos e os modos estabelecidos de ver as questões sociais e educacionais começam a desgastar-se, e não são capazes de prover respostas ou de fazer às forças da crise e do desmantelamento social. Estes são tempos desse tipo, caracterizados pelo colapso das comunidades, pela fragmentação da cultura, e pela mais completa instrumentalização do eu dentro de uma lógica de mercado. (2000: 11).

---

[5] 'Prisão e escola são instituições da modernidade. A escola foi criada para disciplinar a criança, para torná-la um bom trabalhador e um bom cidadão; a prisão (para jovens e adultos) apareceu, quase ao mesmo tempo, para corrigir os desviados, ressocializá-los, integrá-los sob o espírito da nova chance, da introjeção dos valores perdidos ou desconhecidos. A prisão, desde o século 19, inaugura o lugar de efetivação de uma economia política da pena, em que se elabora um cálculo supostamente objetivo, segundo as circunstâncias históricas em que ocorrem as lutas sociais As condutas consideradas anti-sociais e que ferem a sociedade, com suas leis e ordem, de acordo uma gravidade infracional determinada, é designada crime pelo direito penal." (PASSETTI, AUGUSTO, 2008, p. 94).

Tal contexto, chama a atenção para os endereçamento subjetivos oriundos das políticas públicas educacionais, em especial na formação de professores, pois as mesmas, sob "orientações performáticas" às necessidades de inovação e novas práticas educativas, também formatam as novas formas de "ser professor". Assim, Ball (2002) é enfático ao tratar as reformas e as relações subjetivas das mudanças em que "[...] as tecnologias políticas da reforma não são simplesmente veículos para a mudança técnica e estrutural das organizações, mas também mecanismos para "reformar" professores e para mudar o que significa ser professor". E complementando, em consonância a Dean (1995), "a formação e a actualização das capacidades e atributos do SER do professor".

Estes, com perfis docentes preferencialmente mais flexíveis, práticos e subjetivados a assumir para si, a alto-responsabilização pelo sucesso e/ou fracasso da educação, como um todo. Esse movimento com efeitos na "alta responsabilização do sujeito gestor está intimamente relacionado com o processo de passagem do Estado de bem-estar Keynesiano para um Estado do trabalho Schumpeteriano, ou seja, a substituição do discurso fordista para um empreendedorismo pós-fordista" (Ball, 2011: 23). Destarte, essa transformação implica na ligação entre a reestruturação do setor público em uma visão e postura pautadas no discurso da excelência, efetividade e qualidade caracterizadas pelo novo modo de gestão. Esse novo gerencialismo "enfatiza uma atenção constante para com a 'qualidade', sendo próximo do consumidor e do valor de inovação" (Ball, 2001: 24).

Assim, o novo gerencialismo gera um controle a distância, ou seja, é criada uma consciência de autovigilância e mútua vigilância que substitui o coleguismo pela competição pautada na *performance*. Ball, a partir desse argumento, compreende que se "explora a insegurança do sujeito disciplinado" (Ball, 2011: 28). Esse modelo gerou, por sua vez, uma nova postura de cidadão que se alimenta das concepções de liberdade de Hayek, pautados em uma democracia do consumidor que dá a liberdade de direito de escolha, ou seja, "a atual forma do Estado, a forma da sociedade civil e a forma das relações entre ambos envolvem radicalmente novas tecnologias políticas [...] O poder do mercado é pensado como cálculo do sujeito dentro de um corpo proativo" (Ball, 2011: 30).

1.1 Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID): a prática como reformulação curricular de "novo tipo"

Como tratada nas seções anteriores as políticas são produções emersas e emergentes no/do social, endereçando formas de ser, conduzindo tipos específicos de regulação humana, estrategicamente "uteis" aos mais variados conjuntos de sistemas de dominação seja econômico, cultural e de subjetivação. De tal modo, nunca neutras, assim se constituem dentro da noção de discurso, em movimentos constantes de negociações na trama discursiva do social.

Nesse sentido, o PIBID como uma "política estratégica" em termos de resolução à problemática do "apagão docente" no contexto da formação de professores para a educação básica brasileira, endereçam um tipo específico de formação, que pode ser caracterizada como contundentemente

prática. Deste modo, os defensores da prática afirmam que a teoria é pouco efetiva, pois parece distante das necessidades relativas aos problemas encontrados nas situações diárias de trabalho, por exemplo. Já os que defendem a teoria constatam que não há como solucionar um problema, definitivamente, sem contar com uma teoria que oriente e redimensione os caminhos da ação. Os argumentos dos pragmáticos e dos teóricos são plausíveis, no entanto, acredita-se que a teoria imbricada na prática seja mais eficaz para o trabalho de produção de conhecimentos, com proposições de transformação. Por isso, compartilha-se o entendimento de que todo trabalho pedagógico deveria estar pautado por uma noção de práxis. Assim, ao considerar a noção de práxis, está-se propondo que há uma relação intrínseca entre educação e práxis. "Práxis não é entendida como técnica, ou como somente teoria, objetivando a inter-relação indissociável entre técnica e teoria, a explicação dos fenômenos" (Cordova, 1994: 42).

Entretanto, vivenciam-se tempos de descrenças e rechaços em relação a teoria, o conhecimento produzido nas universidades e os saberes do cotidiano escolar parecem estar cada vez mais afastados, as próprias políticas educacionais, nunca desinteressadas, vêm se constituindo em um direcionamento contundentemente para a prática e metodologicamente "receituárias", como pode ser observado no caso do PIBID, especialmente no quarto ponto, que por sua vez, objetiva:

- Incentivar a formação de docentes em nível superior para a educação básica;
- Contribuir para a valorização do magistério;
- Elevar a qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e educação básica;
- Inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação, proporcionando-lhes **oportunidades de criação e participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem**;
- Incentivar escolas públicas de educação básica, mobilizando seus professores como coformadores dos futuros docentes e tornando-as protagonistas nos processos de formação inicial para o magistério;
- Contribuir para a articulação entre teoria e prática necessárias à formação dos docentes, elevando a qualidade das ações acadêmicas nos cursos de licenciatura (PIBID, 2008. *Grifos nossos*).

Quanto a essas proeminências, retomando a atenção especialmente para o quarto ponto, emerge-se em termos ainda que, textuais, o viés pragmático para a formação, que sob endereçamentos ao desenvolvimento de "experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes", enfatiza-se o tipo de profissional que "deve" ser formado e consequentemente, ir trabalhar na escola. Infere-se assim, ser eficazmente necessária a "fabricação" de docentes práticos, pois os subsidiados teoricamente, já não "condizem" com as necessidades imediatistas da sociedade capitalista contemporânea, e tão pouco com o consumo pedagógico escolar.

Nessa perspectiva, há que se pensar que, uma política como o PIBID, produz efeitos de sentidos variados e ambíguos, negociando relações entre resistência(s) e/ou fuga(s) do magistério da educação básica, emergindo formas produtivas de lutas e disputas políticas, em uma tentativa

denunciar e ampliar, as desgastadas noções duais do estruturalismo: “ser uma coisa ou ser outra”. Afinal, o que seria resistir no contexto escolar? Seria estar em uma sala de aula tentando “salvar” e levar a “luz da sabedoria”? As condições de trabalho e salário ainda são determinantes para os jovens não desejarem ingressar na carreira docente? E fugir da carreira docente, seria uma forma não crítica e pessimista diante das lutas e crenças impressas no papel destinado à educação?

Como propositiva hipotética para esse estudo, aposta-se que: a problemática do “apagão docentes” e os desdobramento ao trabalho e identidade docente, a partir do PIBID sustentam-se para além das questões clássicas imbricadas ao mundo do trabalho e ao trabalho docente (lutas de classes, resistência, intensificação/precarização/auto intensificação da exploração do trabalho humano), inevitavelmente há também, artefatos culturais operando para que licenciandos, não “queiram-pretendam-vislumbrem” realizar suas respectivas carreiras no magistério da educação básica. Assim, aposta-se que, não basta que o trabalho docente seja valorizado no plano material (salários e condições de trabalho, dignos), pois subjetivamente os endereçamentos a sua própria identidade tem fundido à ideia de responsabilização individual, principalmente pelas políticas de formação docente. Destarte, a “fuga do magistério”, ou melhor, o “apagão docente”, também pode ser configurado como artefatos culturais de resistência, em função de novos perfis docentes, que fogem inclusive aos endereçamentos de políticas de incentivo ao magistério na educação básica, como o caso do PIBID.

2. Artefatos Teórico-Metodológicos: “óculos sociais”

Nesta seção de cunho operacional à moviment’(ação) teórico-metodológica, têm-se como intenção descrever e defender as ferramentas e opções realizadas, desde o mapeamento dos sujeitos da pesquisa, o recorte do campo, às formas de produção e interpretação dos dados produzidos. As escolhas decorrentes da necessidade de “recortar” o campo de pesquisa, geralmente são desencadeadoras de um contínuo processo de dúvidas, angústias e preocupações. Porquanto, o que garante que as escolhas realizadas pelo pesquisador, tenham sido as mais potentes e produtivas para a pesquisa? Os referencias teóricos - metodológicos são/estão “afinados”, a ponto de propiciarem a realização de interpretações e análises com efeitos satisfatórios, daquilo a que o pesquisador se propôs a problematizar?

Indagações dessa ordem, “devem” (no sentido ético do termo) perturbar a estudiosos-pesquisadores, que tenham comprometimento com o desenvolvimento da pesquisa, independentemente de sua área de abordagem científica. Nesse sentido, enfatiza-se: Não se faz qualquer coisa, qualquer escolha. Não se escolhem as metodologias, métodos e/ou técnicas de suas respectivas pesquisas, apenas porque o colega de grupo e/ou orientador o as utilizou. Fazer escolhas, é uma implicação política, cultural e ideológica.

Assim, nessa busca pelos sujeitos/interlocutores da pesquisa, que comporão a categoria - “licenciados em formação no/pelo PIBID”, faz-se mister a realização de contato com os mesmos e o recebimento de suas cartas de “aceite” (livre esclarecimento e autorização) para a participação da pesquisa, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, realizadas em interlocução

com o pesquisador desse estudo. Como o mesmo será realizado em um lócus, cabe reforçar a propositiva de que a mesma não possui a pretensa generalista[6] (muito comum na tradição crítica de estudos em educação).

O estudo, como já mencionado, está em fase intermediário, pois é recorte de um projeto, mas aqui cabe apontar o desenvolvimento do mesmo e o que se encaminha em devir:

a). Realizaram-se definições teóricas, como autores de "fronteira", pelas próprias características da produção/fabricação do objeto e campo investigado, que pela sua caracterização é de cunho pós-estrutural, ou seja, no âmbito propositivo de tese: A "fuga-resistência" endereçados subjetivamente ao trabalho e identidade docente, que além de ser um problema das relações de trabalho contemporâneas, também se configuram como artefatos culturais de existir;

b). Realizar os primeiros contatos com os sujeitos para efetivação da pesquisa de campo.

Considerações Finais – (à guisa de continuidades)

Apontam-se aqui, algumas considerações "inconclusas", pois como anunciado no decorrer da escrita, o mesmo é recorte de um projeto de estudo, ainda em desenvolvimento. Para o momento, têm-se como intenção, compartilhar angústias e projeções sobre a temática abordada. Entretanto, o mesmo possui uma propositiva que, por ora, sustenta-se para além das questões clássicas imbricadas ao mundo do trabalho e ao trabalho docente (lutas de classes, resistência, intensificação/precarização/auto intensificação da exploração do trabalho humano), pois decisivamente, há também, artefatos culturais operando para que os licenciandos, não "queiram-pretendam-vislumbrem" realizar suas respectivas carreiras no magistério da educação básica. De tal modo, aposta-se que não basta o trabalho docente ser valorizado no plano material (salários e condições de trabalho, dignos), pois subjetivamente, os endereçamentos sob a sua própria identidade e trabalho, tem fundido à ideia de responsabilização individual, pelas próprias políticas de formação docente. Destarte, hipoteticamente, defende-se que, a "fuga do magistério", ou melhor, o "apagão docente" pode ser configurado como artefato cultural de resistência, em função de novos perfis docentes, que fogem inclusive aos endereçamentos de políticas de incentivo ao magistério na educação básica, como o caso do PIBID.

Referências

Antunes, R. (1995). *Adeus ao trabalho?* São Paulo: Cortez.

_____. (1988). *Adeus ao trabalho?* Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do trabalho. 6 ed., São Paulo, Cortez.

_____. (2004). *A dialética do trabalho*. São Paulo: Expressão Popular.

[6] Cabe ressaltar que aqui a visão generalista de um paradigma é sempre relativa, que para Thomas Kuhn: "São as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornece problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência" (Kuhn, 1991, p.13). Nesse sentido, não é possível uma visão de total concordância nas Ciências Sociais e Humanas, ou seja, um paradigma, mas apenas pré-paradigmáticas.

_____. (2009). *Os sentidos do trabalho*: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo.

_____, Alves, G. (2004). *As mutações do trabalho na era da mundialização do capital.* http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf . (Site acessado em 06/12/11).

Ball, S. J. (2005). *Profissionalismo, gerencialismo e performatividade*. *Cadernos de Pesquisa,* v. 35, n. 126, set./dez. p.539-564.

_____. (2006). *Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social***:** uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. Currículo sem fronteiras, v.6, n.2, pp.10-32, Jul/Dez.

_____. (2011). Mainardes, Jefferson (Orgs.). *Política educacional e análises de políticas: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez.

_____. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*. Año/vol. 15, (2), 3-23.

Hypolito, Á. M. (2000) *Educação em tempos de incertezas/* Álvaro Moreira Hypolito, Luís Armando Gandin. – Belo Horizonte: Autêntica.

Dean, M. (1995). Governing the Unemployed self in an active society. *Economy and Society*, 2(4), 559-583.

Kuhn, T. S. (2005). *A estrutura das revoluções científicas***.** São Paulo: Perspectiva.

Mészáros, I. *A educação para além do capital.* São Paulo: Boitempo.

_____ (2009). *A crise estrutural do capital.* Tradução Francisco Raul Cornejo. São Paulo: Boitempo.

_____ (1995). *Para Além do Capital.* - Edição brasileira: 2002. Para Além do Capital: Rumo a uma Teoria da Transição Boitempo, São Paulo.

_____ (1996). *O poder da Ideologia.*São Paulo: Ensaio.

Passetti, E., Augusto, A.. (2008). *Anarquismos & Educação*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

A evasão na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia: um estudo inicial

Janete dos Santos
Universidade do Minho
sajanetes@gmail.com

Leonor Torres
Universidade do Minho
leonort@ie.uminho.pt

Resumo - A presente investigação é parte integrante do projeto de pesquisa em desenvolvimento para a elaboração da tese de doutoramento. Aporta-se na temática da evasão na educação superior após a utilização do Exame Nacional do Ensino Médio e do Sistema de Seleção Unificada, como mecanismo de acesso às instituições públicas a partir de 2010, tendo como locus da pesquisa a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). O objetivo deste texto é analisar os dados preliminares do levantamento quantitativo da evasão dos estudantes nessa instituição. O embasamento teórico discutirá os conceitos interligados de evasão, fracasso e abandono escolar relacionado ao contexto da educação superior bem como as implicações da globalização para o entendimento do fenômeno. A fundamentação será norteada pelos estudos Marchesi & Pérez (2004); Arocão (2000); Tinto (1993) sobre evasão, fracasso escolar e abandono escolar. Também serão analisados os aspectos influenciadores da evasão a partir dos estudos de Bourdieu & Passeron (2014), Coulon (2008), entre outros. Nesta primeira fase da pesquisa, a abordagem metodológica será fundamentalmente de natureza quantitativa, com recurso ao método de análise documental. O estudo focou-se na análise dos ingressantes do período de 2010 a 2013 e identificou os cursos de graduação com maior número de evadidos por nos centros de ensino da UFRB até o segundo período de 2014.. Os resultados preliminares apontam que, dos 9.661 estudantes registrados no período, dos quais 331 concluíram até a data da coleta e 4.839 não estão na instituição o que indica um percentual inicial de 50,1% estudantes evadidos, cujos motivos precisam ser investigados a partir de um enfoque qualitativo.

Palavras-chave: Evasão. Educação Superior. Enem

Introdução

Os estudos sobre a evasão na educação brasileira, segundo pesquisa de Morosini et al. (2011), ainda são bastante pontuais. Os autores, que realizaram um levantamento a partir dos bancos de dados da Capes no período de 2000 a 2011, constataram a existência de poucos estudos científicos para dar conta das causas e fatores diferenciados que levam a evasão em diferentes instituições no país.

A educação superior brasileira passou por importantes transformações: o número de estudantes matriculados na graduação tem aumentado em mais de 70%, as instituições passaram a utilizar novos mecanismos de acesso, incluindo a utilização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como forma de ingresso; O Programa Universidade para Todos (Prouni), o Programa de Financiamento Estudantil (Fies), ampliaram as oportunidades de acesso para a população menos favorecida economicamente estudar em escolas superiores privadas.

A Universidade Federal do Recôncavo da Bahia foi criada em 2005, nesse cenário de transformações, dentro da política de democratização e interiorização da educação superior do Brasil. A instituição adotou, em 2010, o Enem/SiSU como principal forma de acesso aos seus cursos de graduação. Esse mecanismo, de acordo com Santos (2013) impulsionou o preenchimento de vagas na instituição e abarcou estudantes com um perfil socioeconômico diferenciado em relação a outras universidades do país. No entanto, a grande quantidade de estudantes ingressantes não assegurou a permanência dos mesmos.

Assim sendo, o presente trabalho visa identificar a evasão na UFRB a partir dos dados coletados no Sistema Acadêmico dessa instituição.

O trabalho apresenta sumariamente os conceitos de evasão, de abandono e fracasso escolar, bem como discorre sobre os efeitos da globalização na reconfiguração da problemática em estudo. Após uma breve descrição da metodologia, descreve os dados iniciais e as conclusões parciais.

Evasão: um conceito em redefinição no cenário da educação superior brasileira

A palavra evasão é definida no Houaiss (2013) como: “processo de evadir; fuga ou escapada”. Aplicando-se este conceito à educação, pode-se inferir que ao evadir o estudante deixa de participar daquele espaço. Considerando que cada instituição tem sua própria organização e cultura, o fenômeno da evasão pode não acontecer da mesma maneira em todas as instituições. Desse modo, um estudo sobre evasão envolve analisar as diferentes situações que abarcam esse processo.

Saliente-se que o conceito de evasão é utilizado no contexto da educação brasileira para explicar a saída dos estudantes que deixam o contexto da escolaridade sem concluir o curso ou o grau pretendido. Por essa razão, este estudo irá discorrer e lançar mão de outras expressões que coadunam para um mais amplo entendimento do fenômeno.

Destaque-se que, a evasão na educação superior apresenta-se como um fenômeno de muitos significados. De modo que outra concepção comum e que coaduna com a evasão é o abandono escolar. A verificação de que o estudante não faz parte de determinado curso, sem explicação que sustente sua saída remete a conclusão do seu abandono. Benavente et al (1994:25) esclarece: “abandono ou desistência significa que um aluno deixa a escola sem concluir o grau de ensino frequentado por outras razões que não sejam a transferência da escola ou a morte”.

Ainda sobre a concepção de abandono e em consonância com o significado já citado da palavra evasão, Canavarro (2007:6) salienta que, embora os estudos estejam concentrados na saída, trata-se de um “fenômeno de características desenvolvimentistas e evolutivas”. De forma que o autor destaca que o fenômeno não acontece no momento da saída do estudante, mas a característica do abandono é algo anunciado, talvez desde sua chegada ao espaço escolar.

Desse modo, no contexto do estudo sobre a evasão ou abandono é importante destacar as vias conceituais que envolvem o tema. Pois se tratando do ensino superior, o abandono pode não ser pleno. Por exemplo, um estudo macroscópico do abandono nas instituições de educação superior

pode apresentar os casos gerais de evasão em cada instituição sem, no entanto, apresentar o que de fato acontece com esse estudante. Por essa razão pode acrescentar aos estudos da evasão três importantes e esclarecedoras vertentes, conforme proposta apresentada:

> **evasão de curso:** quando o estudante desliga-se do curso superior em situações diversas tais como: abandono (deixa de matricular-se), desistência (oficial), transferência ou reopção (mudança de curso), exclusão por norma institucional; **evasão da instituição:** quando o estudante desliga-se da instituição na qual está matriculado; **evasão do sistema:** quanto o estudante abandona de forma definitiva ou temporária o ensino superior. (BRASIL, 1997: 21)

O entendimento dessas vertentes da evasão contribui para o estudo mais pormenorizado do processo, na medida em que apresenta as nuances do que de fato acontece com o estudante. Sobre a importância disso, Silva Filho (2007:644) esclarece:

> O estudo interno, realizado por uma IES com base em seus dados, pode ser muitas vezes mais detalhado porque é possível institucionalizar-se um mecanismo de acompanhamento da evasão, registrando os diversos casos, agrupando e analisando subgrupos, ou diferentes situações (cancelamento, trancamento, transferência, desistência, por exemplo) e, a partir daí, organizar tabelas e gráficos que demonstrem a evolução da evasão para buscar formas de combatê-la com fundamento nos resultado.

Esses estudos internos permitem acompanhar o fenômeno da evasão, identificar o quantitativo, o período, como acontece, e em quais cursos. No entanto, saber do abandono, como acontece, quando acontece é relevante para a compreensão dos motivos, sem, no entanto, alterar o fundamental: a situação do fracasso escolar que se insere nessa discussão.

Vale salientar que a terminologia fracasso escolar também pode ser associada ao fenômeno da evasão. A expressão tem sido questionada por alguns autores por entender que transmite a ideia de que somente o estudante é responsável pelo problema, eximindo outros agentes da responsabilidade. No entanto, o termo possui conotação global, sendo o mais difundido para explicar os casos de estudante que não alcançam os objetivos escolares previstos para eles. Desses objetivos, que podem ser muitos, para este trabalho, destacaremos essencialmente, o abandono ou a evasão antes do termino da educação prevista sem a devida titulação. (Marchesi & Pérez, 2004).

Diferentemente da evasão, que junto com o abandono conotam a ideia de saída, o fracasso escolar torna implícito em seu significado elementos motivadores que podem redundar na evasão ou no abandono. Por essa razão, a compreensão da evasão a partir dos aspectos que caracterizam o fracasso escolar é relevante para qualquer discussão sobre a temática. Nesse sentido, pode-se considerar que um fenômeno influencia o outro, tanto direta como inversamente. Embora a literatura também se refira ao fracasso escolar para expressar o baixo rendimento do estudante ou mesmo seu abandono prematuro, é relevante a explicação de Rovira (2004) quando diz que o fracasso escolar tem direções diferentes e não pode expressar um único significado.

O fracasso escolar é classificado como um fenômeno social, cujos efeitos são causados e sentidos pelo homem e, que por isso, salienta Rovira (2004:84) "obedece a certas lógicas de exclusão que prejudicam algumas camadas sociais e beneficiam outros grupos.".

O mesmo autor ainda chama atenção para outra característica: "o fracasso escolar é um fato social sistêmico, que se produz de acordo com uma causalidade complexa" Rovira (2004:84). Isso explica que não se mede o fracasso apenas por uma única causa isolada. Seus fatores são parte de um complexo de outros fatores que se coadunam para formar o fracasso escolar, os quais podem ser: sociais, familiares, psicológicos, escolares dentre outros.

Na mesma direção do fracasso escolar, não podemos deixar de trazer atenção para outro fenômeno similar, porém com outra terminologia, o insucesso, pois assim como o fracasso não pode ser atribuído a uma única causa. Alarcão (2000:15) refere "ele acontece na encruzilhada de vários factores que interactivamente o ocasionam, o que confere ao conceito de causalidade uma dimensão difícil de operacionalizar". Desse modo, pode-se afirmar que o insucesso ou a falta de sucesso, está intrinsecamente relacionado ao fracasso, não somente em sua concepção, mas em sua própria razão de ser.

Alarcão (2004) também classifica em seu texto fatores de insucesso acadêmico relacionado ao aluno, ao currículo, ao professor e a instituição que se relacionam em rede. Culpar apenas um dos elementos não explica o insucesso, segundo a autora, estão relacionados e em interação, como uma teia.

Posto essas considerações conceituais iniciais, que interligam a evasão, o abandono, o fracasso escolar e o insucesso acadêmico, em seguida vamos discutir os efeitos da globalização para a compreensão do fenômeno.

Os efeitos da globalização

As transformações educacionais no contexto brasileiro decorrem de um cenário mundial marcado pelas alterações na economia global. Essa nova configuração econômica, também conhecida como globalização, modificou as políticas educacionais em diversos países. António Teodoro (2011) argumenta:

> [...] a nova configuração econômica - escondida muitas vezes atrás do termo *globalização* – decorre da capacidade de tirar das sombras uma doutrina econômica relativamente obscura conhecida como *neoliberalismo* e transformá-la no princípio guia do pensamento econômico e do *management*. (TEODORO, 2011, p. 50; grifos do autor).

Essa configuração econômica global altera as características de um Estado-nação, pois seus projetos políticos são determinados pelas exigências de instituições e organizações multilaterais. A relação entre a educação e a política de expressão neoliberal ajuda na compreensão de que um direcionamento influenciador global pode tomar formas em diferentes instituições de educação superior no mundo, pois a coordenação destas ações parte de um único elo mundial capaz de

exprimir um discurso unificador, não somente em termos econômicos e políticos, mas também na gestão interna em diversos campos, e, em diferentes países. Sobre a influência deste contexto global na educação Torres (2004:137) diz: "A exportação de todos os problemas econômicos e sociais para o domínio da esfera educativa, transformou a instituição escolar num contexto favorável à eclosão de reformas varias, em última instância, geradoras das mudanças desejadas.". Desse modo, sob o efeito da globalização, as políticas para educação superior, em diferentes países se apresentam com um único modelo, voltado para as características democratizantes, de redução das desigualdades e promovendo a igualdade de oportunidades em nível do acesso. Entretanto, tais alterações econômicas na esfera educativa marcadas por uma cultura institucional macro de política de democratização do acesso resulta no ingresso de estudantes das classes menos favorecidas e, consequentemente, oriundos de um sistema de educação básica que não permite ingressar em iguais condições de conhecimento.

Dessa forma, as influencias da globalização redundam no maior número de jovens na educação superior, promovendo a sua massificação, perseguida não somente nas políticas públicas brasileiras, mas, também, pelas políticas mundiais. Esta realidade implica o ingresso de uma heterogeneidade de jovens trazendo suas dificuldades sociais e, ou de aprendizagem, seus conflitos, sua herança social, cultural, que ocasionam a não adaptação dos mesmos ao modelo elitista de educação superior e em sua consequente desistência.

Aspectos influenciadores da evasão

Para melhor compreensão da problemática da evasão ou abandono é importante destacar os elementos que podem determinar o insucesso ou o fracasso do estudante. Importa referir que os estudos desenvolvidos em diferentes períodos históricos estiveram relacionados a concepções e correntes teórico-conceituais diferentes.

Benavente (1990) destaca que, no período pós-segunda guerra mundial até a década de 1960, as teorias sobre insucesso escolar estavam alicerçadas na teoria dos "dons", e explica: "o sucesso/insucesso é justificado pelas maiores ou menores capacidades dos alunos, pela inteligência, pelos "dotes" naturais". A partir da década de 1960, já ao final, os aspectos sociológicos passam a emergir e são influenciados pela teoria do *handicap* sócio cultural:

> O sucesso/insucesso dos alunos é justificado pela sua pertença social, pela maior ou menor bagagem cultural de que dispõem à entrada na escola. O cruzamento entre origem social/resultados escolares revela a existência de mecanismos mais vastos na produção do sucesso/insucesso, que não pode ser atribuído apenas a causas psicológicas individuais. (BENEVANTE, 1990:716)

Desse período, são apresentadas as teorias da escola reprodutivista da sociedade, ou seja, as desigualdades sociais são evidenciadas e legitimadas no âmbito escolar. De tal modelo teórico nascem as correntes sócio institucionais que criticam o funcionamento da escola que busca um ajustamento da entidade escolar, de modo a atender a diversidade que nela se insere.

No Brasil, Patto (1996) pesquisou o fracasso escolar no ensino fundamental e identificou as raízes do fracasso escolar a partir da Revolução Francesa. As características políticas e culturais desse contexto histórico, no qual emerge a crença no poder da razão e da ciência, fonte do pensamento iluminista, bem como a ideia de igualdade de oportunidades, considerando que a herança familiar não mais determinava a condição econômica do individuo, contribuem para o fortalecimento e o surgimento da educação escolar como o ponto de partida para todos. A escola universal, obrigatória e comum se consolida tornando-se responsável por transpor as diferenças existentes.

Este poder da escola é questionado após a primeira guerra mundial, dando início a uma nova pedagogia escolar baseada na concepção de promoção do homem. Pensava-se em novos processos de aprendizagem com a participação ativa dos alunos[1], uma fuga à pedagogia tradicional baseada no verbalismo do professor. A pedagogia liberal do início do Século XX acreditava que a escola pudesse transformar a sociedade em mais igualitária, onde os lugares sociais fossem ocupados com base no mérito pessoal, mas esta escola não estava sendo idealizada tendo como foco a classe trabalhadora.

Patto (1996) sublinha ainda que, juntamente com todas as mudanças desse período, a existência de pesquisas que tentam provar a superioridade intelectual de uma classe sobre a outra, ou seja, o que torna um indivíduo mais apto que outro intelectualmente. Assim, a desigualdade social se traduz também em desigualdade racial, na medida em que se busca comprovar que alguns são mais aptos pela sua herança genética ou pela sua raça de origem. Mas também identifica outras teorias que tomam contorno em épocas históricas diferentes, por exemplo, a teoria *handicap* conhecida no Brasil como a teoria "carência cultural", aparece nas pesquisas brasileiras a partir da década de 1970.

No entanto, o que é notável em tais estudos é a ausência de crítica a instituição escolar, que não era o alvo dos estudos que justificavam o fracasso escolar:

> "Nesta época, a única crítica que se fazia à participação da escola na produção de alta incidência de fracasso escolar entre crianças pobres era a de que as atividades nela desenvolvidas eram 'carregadas de padrões culturais estranhos e não satisfatórios para subcultura a que se destinam', ou seja, defendia-se a ideia de que, por não considerar a realidade sócio-psicológica do aluno marginalizado culturalmente, a escola poderia 'eximir-se de certa responsabilidade por esse fracasso" (Patto,1996: 111)

Entretanto, nesta mesma década já havia publicações que apontavam para outra teoria, na qual o papel da escola enquanto redentora é questionado, e a mesma é identificada como reprodutora das desigualdades sociais, instrumento ideológico a serviço da classe dominadora e consequentemente, a instituição responsável pelo fracasso dos estudantes das camadas menos favorecidas. Segundo a autora o estudo dessa concepção crítico-reprodutivista no país foi importante para trazer a tona a dimensão relacional professor aluno no processo ensino-aprendizagem, expôs a dominação e a discriminação social existentes no ensino e aproximou a

[1] Teoria escolanovista ou Teoria da Escola Nova surge em oposição a Teoria Tradicional, e acreditava que o centro do processo de aprendizagem não é o professor mais o aluno.

possibilidade de pensar a educação escolar a partir das condições sociais, superando a concepção de neutralidade no processo educacional. (Patto, 1996)

As considerações de Patto (1996) vêm contextualizar as discussões sobre o fracasso escolar no Brasil à luz das teorias gerais sobre esse tema, revelando que não existe distanciamento teórico sobre a temática. Suas formulações convergem com Benavente (1990), embora os autores discutam a partir de contextos epistemológicos diferentes.

Todavia, o contexto econômico e social também é identificado como influenciador do fracasso, como sustentam Marchesi & Pérez (2004: 23) "uma alta porcentagem de fracasso escolar tem sua origem direta nas carências econômicas, sociais e culturais que determinados grupos da população sofrem".

Juntamente com o contexto socioeconômico, a herança cultural defendida por Pierre Bourdieu, ou o capital cultural da família pode influenciar a permanência e o aprendizado do aluno, no entanto os autores salientam que este capital cultural somente tem validade no progresso escolar do aluno se transmitido pela família, segundo afirmam: "o importante não é o capital cultural que se possui, mas, como e transmitido". (Marchesi & Pérez 2004:24)

Além desses aspectos, Tinto (2013) destaca mais cinco que podem fazer diferença e que influenciam no abandono, e isso envolve o papel da instituição. Para o autor as expectativas do aluno no ingresso, a política de acolhimento e apoio da instituição ao novo estudante que não domina a cultura estudantil, o acompanhamento do desempenho, como uma espécie de *feedback* frequente, a integração acadêmica e social do estudante ao espaço universitários e o domínio do conhecimento, bem como a aprendizagem, são fatores importantes para o enfrentamento da evasão.

Tais iniciativas são importantes, pois considerando a origem socioeconômica dos estudantes o mesmo pode se sentir um corpo estranho no ambiente da educação superior. Assim, por não se sentir parte daquele espaço desconhecido, o estudante prefere abandoná-lo, pois se sente excluído. Bourdieu (2010) discute esse tema ao escrever que os estudos superiores são monopólio das classes dominantes e, que por isso, aqueles que não dominam os signos já estabelecidos em seu meio passam pelo pesado sofrimento de absorvê-los ou desistir, conforme destaca, [...] a principal força da imposição da cultura dominante como cultura legítima e do reconhecimento correlato da ilegitimidade do arbitrário cultural dos grupos ou classes dominantes reside na exclusão, que talvez por si só adquire força simbólica quando toma as aparências da auto exclusão. (BOURDIEU, 2010, p. 64-65).

Dessa forma, a superação de diversos aspectos que contribuem para o abandono envolve ações institucionais. Reconhecer os fatores socioeconômicos e políticos que permeiam o processo da evasão do estudante é essencial para o enfrentamento do fenômeno, por natureza multidimensional.

Breves aspectos metodológicos

De acordo com Richardson (2011) o método da pesquisa precisa estar apropriado ao tipo de

estudo que se deseja realizar. Em consonância com isso, para este trabalho optamos, numa primeira fase, por uma pesquisa de natureza quantitativa, cujos dados foram coletados no Sistema Acadêmico da UFRB. Trata-se de um estudo descritivo, que segundo Oliveira (1997:114): "É um tipo de estudo que permite ao pesquisador a obtenção de uma melhor compreensão do comportamento de diversos fatores e elementos que influenciam determinado fenômeno."

Os 33 cursos de graduação da instituição estavam distribuídos, à época, em cinco[2] centros de ensino, por área de conhecimento, os quais são: Cruz das Almas, onde funcionam os centros de Ciências Exatas e Tecnológicas (CETEC) e o Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas (CCAAB); em Amargosa funciona o Centro de Formação de Professores (CFP), em Santo Antônio de Jesus, o Centro de Ciências da Saúde (CCS) e em Cachoeira, onde funcional o Centro de Artes Humanidades e Letras (CAHL).

O estudo inicial sobre a evasão na UFRB foi realizado tomando por base os ingressantes no período de 2010 a 2013. Porém, o acompanhamento dos evadidos seguiu até 2014. Os dados foram coletados através do sistema acadêmico da UFRB que identificou as 13 categorias de saída dos estudantes da instituição. Entretanto, foram elencadas como categorias para evasão os cancelamentos automáticos baseados nas normativas da instituição e nos desistentes do curso

Dados iniciais da evasão na UFRB

Os estudos iniciais da evasão na UFRB levaram em consideração todos os registros no Sistema acadêmico ao longo do período de 2010 a 2013. Foram encontradas 9.661 ocorrências ou registros de estudantes. Esse dado é importante para esclarecer o processo, pois isso denota que muitos estudantes ingressam em mais de um curso na instituição. Da mesma maneira, o total de saída foi influenciado por essa dinâmica, uma vez que alguns estudantes abandonaram o curso ao longo desses três anos, mas retornaram a instituição para se matricular em outro curso, por meio de novo processo seletivo.

Assim, o total de registros de estudantes que saíram foi de 4.839. Porém, desse total, 899 possuíam registros de CPF mais de uma vez, de forma que o total de estudantes registrados com o CPF uma única vez foi de 4.368 discentes. O levantamento desses dados iniciais por Centro de Ensino e curso está sintetizado na Tabela 1.

Centro de Ensino	Estudantes	Saída	% Saída Centro
CAHL	2198	1042	47,4%
CCAAB	3010	1491	49,5%
CCS	938	393	41,9%
CETEC	1686	976	57,9%

[2] Atualmente a universidade ampliou os centros de ensino para sete. Em Feira de Santana, o Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade. (Cetens) e em Santo Amaro, o Centro de Cultura e Tecnologia (Cecult) A oferta de cursos no Enem/SiSU também foi ampliada.

CFP	1829	937	51,2%
Total Saída	**9661**	**4839**	**50,1%**

Tabela 1 - Evasão de estudante por Centro de Ensino

Fonte: Elaboração das autoras baseadas no Sistema Acadêmico de Graduação da UFRB (Sagres), 2015.

As informações da Tabela 1 evidenciam o potencial de evasão da instituição no período coletado. As informações retratam os ingressantes entre 2010 e 2013, coletados até o segundo semestre letivo de 2014. Nesses dados iniciais observa-se o índice de 50,1% de estudantes evadidos da instituição. Outro dado apresentado na tabela diz respeito ao Centro onde a evasão se apresenta de forma mais expressiva: o Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, com 57,9% dos estudantes, confirmando as tendências verificadas em vários estudos sobre a evasão cuja maior incidência tem sido na área das ciências exatas. (Adachi, 2009; Silva Filho, 2007; Nunes, et al, 2015).

Nessa direção, a Tabela 2 destaca os casos de saída nos cursos do CETEC, cuja predominância é de cursos da área das ciências exatas. Não obstante a oferta seja de apenas dois cursos ao encontro da área que mais apresenta evasão na instituição e no pais, o curso de Bacharelado em Ciências Exatas e Tecnológicas também é o curso com maior índice de estudantes que abandonam, representando 59,6% dos estudantes que ingressaram no período de 2010 a 2013.

Curso	Estudantes registrados	Saída	% Saída
BACHARELADO EM CIÊNCIAS EXATAS E TECNOLÓGICAS	1281	756	59%
ENGENHARIA SANITARIA E AMBIENTAL	405	220	54,3%
Total Geral	**1686**	**976**	**57,9%**

Tabela 2 - Evasão de estudante no Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas-CETEC

Fonte: Elaboração das autoras baseadas no Sistema Acadêmico de Graduação da UFRB (Sagres), 2015

Interessante a observação de que tal curso concentra a maior quantidade de estudantes da instituição. Entretanto, conforme Coulon (2008) a democratização do acesso não reflete democratização do saber. De modo que mais alunos não significa mais conhecimento, aprendizagem a esses estudantes.

Curso	Estudantes registrados	Saída	% Saída
ARTES VISUAIS	197	97	49,2%
CIÊNCIAS SOCIAIS	219	139	63,5%
CINEMA E AUDIVISUAL	177	75	42,4%
GESTÃO PÚBLICA	217	99	45,6%
HISTORIA-LICENCIATURA	435	197	45,3%
JORNALISMO	200	92	46,0%
MUSEOLOGIA	280	166	59,3%

PUBLICIDADE	31	7	22,6%
SERVIÇO SOCIAL	442	170	38,5%
Total Geral	**2198**	**1042**	**47,4%**

Tabela 3 - Evasão de estudante no Centro de Artes Humanidades e Letras - CAHL

Fonte: Elaboração das autoras baseadas no Sistema Acadêmico de Graduação da UFRB (Sagres), 2015.

Nos cursos ofertados pela CAHL observa-se um extremo de saída que ultrapassa mais da metade dos ingressantes,[3] no curso de Ciências Sociais e da mais baixa taxa da instituição de 22% no curso de Publicidade.

Curso	Estudantes	Saída	% Saída
FILOSOFIA	261	152	58,2%
FISICA	240	191	79,6%
EDUCAÇÃO FISICA	218	103	47,2%
LICENCIATURA EM LETRAS/LIBRAS/LINGUA ESTRANGEIRA	206	70	34,0%
MATEMATICA	231	135	58,4%
PEDAGOGIA	471	175	37,2%
QUÍMICA	202	111	55,0%
Total Geral	**1829**	**937**	**51,2%**

Tabela 4 - Evasão de estudante no Centro de Formação de Professores - CFP

Fonte: Elaboração das autoras baseadas no Sistema Acadêmico de Graduação da UFRB (Sagres), 2015

O Centro de Formação de Professores oferta somente cursos de licenciatura em diversas áreas de conhecimento. Os cursos de licenciatura dedicam-se a formação de professores no Brasil. A mais alta taxa de evasão do Centro concentra-se no curso de Física. Esse curso foi criado junto com a instituição e funciona desde o ano de 2006. No entanto, dos estudantes matriculados 79,6 abandonaram o curso, que representa pouco mais de 20% dos que optaram pelo curso no SiSU estão ativos na instituição. Assim como acontece no Cetec, a área de ciências exatas concentra o maior índice de abandono, visto que o curso de Matemática e Química também elevam os dados de abandono do centro.

Curso	Estudantes registrados	Saída	% Saída
BACHARELADO INTERDISCIPLINAR EM SAÚDE	433	191	44,1%
ENFERMAGEM	159	64	40,3%
NUTRIÇÃO	160	65	40,6%
PSICOLOGIA	186	73	39,2%
Total Geral	**938**	**393**	**41,9%**

Tabela 5 - Evasão de estudante no Centro de Ciências da Saúde - CCS

Fonte: Elaboração das autoras baseadas no Sistema Acadêmico de Graduação da UFRB (Sagres), 2015

[3] O curso de Publicidade foi ofertado pela primeira vez em 2011, em uma única turma.

No Centro de Ciências da Saúde se concentra o mais baixo índice de evasão nos cursos da instituição. Os cursos da área de saúde estão inseridos nos cursos de prestigio social mais elevado na universidade, o que pode justificar o índice reduzido de estudantes evadidos. Não obstante, o curso de Bacharelado interdisciplinar em Saúde, que não possui especificidade de formação profissional como os demais, pode ser o reflexo de uma maior incidência de abandono.

Curso	Estudantes	Saída	% Saída
AGROECOLOGIA	260	138	53,1%
AGRONOMIA	455	192	42,2%
BACHARELADO EM BIOLOGIA	268	139	51,9%
ENGENHARIA DE PESCA	298	193	64,8%
ENGENHARIA FLORESTAL	306	136	44,4%
LICENCIATURA EM BIOLOGIA	368	155	42,1%
MEDICINA VETERINÁRIA	367	133	36,2%
TECNOLOGIA EM GESTÃO DE COOPERATIVAS	326	157	48,2%
ZOOTECNIA	362	248	68,5%
Total Geral	**3010**	**1491**	**49,5%**

Tabela 6 - Evasão de estudante no Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas -CCAAB
Fonte: Elaboração das autoras baseadas no Sistema Acadêmico de Graduação da UFRB (Sagres), 2015.

Considerações parciais

Considerando que a evasão é um fenômeno complexo e que remete a muitas significações, os dados iniciais não encerram essa discussão, antes pelo contrário, pretendem constituir o ponto de partida para uma abordagem mais aprofundada a desenvolver numa segunda fase. Diversos fatores podem motivar a evasão plasmada nos dados apresentados: a escolha precoce do curso, a facilitação do acesso por meio do Enem/SiSU são características que envolvem o novo formato do acesso a educação superior e que podem ser as causas da evasão na instituição.

Entretanto, a proposta do presente trabalho não envolveu o diagnóstico da evasão que somente pode ser realizado por meio de estudo qualitativo dos dados, abordando as perspectivas dos estudantes que evadiram.

Por outro lado, os dados apresentados destacam um cenário preocupante: no período de quatro anos letivos, metade dos estudantes registrados na instituição não prosseguiram os estudos, tendo abandonado o curso. Além disso, embora a evasão mais expressiva esteja acontecendo no Centro de Ciências Exatas, toda a instituição apresenta dados alertadores, haja vista que na maioria dos cursos a evasão ultrapassa os 40%. Consoante a discussão teórico conceitual já apresentada é possível o enfrentamento desse fenômeno, dessa forma, com base nesses dados será possível abordar e questionar os atores envolvidos acerca dos motivos e das causas que os levaram a desistir.

Referências

Adachi, A. A. (2009). *Evasão e evadidos nos cursos de graduação da Universidade Federal de Minas Gerais.* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

Alarcão, I. (2000). Para uma conceptualização dos fenômenos de insucesso/sucesso escolares no ensino superior. In: J. Tavares, & R. A. Santiago, *Ensino Superior: (in)sucesso académico* (pp. 13-23). Porto: Porto.

Benavente, A. (1990). Insucesso escolar no contexto português: abordagens, concepções e políticas. *Análise social*, 108-109

Benavente, A., Campiche, J., Seabra, T., & Sebastião, J. (1994). *Renunciar à escola: o abandono escolar no ensino básico.* Lisboa: Fim de Século.

Bourdieu, P., & Jean, C. P. (2010a). *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino.* Petropólis: Vozes.

Brasil, M. D. (1997). *Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas.* Brasília: Secretaria de Educação Superior.

Canavarro, J. M. (2007). *Para a compreensão do abandono escolar.* Lisboa: Texto editores.

Coulon, A. (2008). *A condição do estudante.* Salvador: Edufba.

Filho, R. L., Motejunas, P. R., Hipólito, O., & Lobo, M. d. (2007). A evasão no ensino superior brasileiro. *Cadernos de pesquisa*, 641-659.

Morisini, M. C., Casartelli, A. d., Silva, A. B., Santos, B. S., Schmitt, R. E., & Guessinger, R. (14 de Fevereiro de 2013). *A evasão na educaçao superior no Brasil: uma análise da produção do conhecimento nos periódicos Qualis entre 2000-2011*. Acesso em 14 de fevereiro de 2013, disponível em http://www.clabes2011-alfaguia.org.pa/ponencias/ST_1_Abandono/12_MorosiniM_Abandono_ESBrasil.pdf.

Nunes, R. C., Marcuzzo, M. V., & Hoffmann, I. L. (30 de julho de 2015). *http://sites.multiweb.ufsm.br/afirme/images/2013237.* Fonte: Conhecimento organizacional sobre evasão a partir do modelo de dados do Pingifes: http://sites.multiweb.ufsm.br/afirme/images/2013237

Oliveira, S. L. (1997). *Tratado de metodologia científica:projetos de pesquisas.* São Paulo: Pioneira.

Patto, M. H. (1996). *A produção do fracasso escolar: história de submissão e rebeldia.* São Paulo: T. A. Queiroz.

Pérez, E. M., & Marchesi, A. (2004). A compreensão do fracasso escolar. In: A. Marchesi, & C. H. Gil, *Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural* (pp. 17-33). Porto Alegre: Artmed.

Richardson, R. J. (2011). *Pesquisa social: métodos e técnicas.* São Paulo: Atlas.

Rovira, J. M. (2004). Educação em valores e fracasso escolar. In: A. Marchesi, & H. C. Gil, *Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural* (pp. 82-90). Porto Alegre: Artmed.

Santos, J. d. (2013). *Acesso à educação superior: a utilização do Enem/SiSU na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.* Mestrado em Educação na área de especialização em Política e gestão da educação. Salvador: Universidade Federal da Bahia.

Teodoro, A. (2011). *A educação em tempos de globalização neoliberal: os novos modos de regulação das políticas públicas educacionais.* Brasília: Liber Livro.

Tinto, V. (05 de Março de 2013). *Taking Student Retention Seriously: Rethinking the First Year of College.* Acesso em 05 de Março de 2013, disponível em http://www.maine.edu/pdf/TakingStudentRetentionSeriously.pdf

Torres, L. L. (2004). *Cultura organizacional em contexto educativo: sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária.* Braga: Centro de Investigação em educação da Universidade do Minho.

Teorias da aprendizagem: contributos para a compreensão do fracasso escolar

Janete dos Santos
Universidade do Minho
sajanetes@gmail.com

Resumo - O presente trabalho evoca uma reflexão teórica acerca das teorias da aprendizagem e sua relação com o fracasso escolar. Tem por objetivo discutir como o processo de aprendizagem contribui para a compreensão do fracasso escolar, fenômeno responsável pela exclusão de estudantes do ambiente estudantil. O texto destaca as correntes filosóficas que explicavam a aprendizagem, e em seguida, as teorias da aprendizagem do ponto de vista da Psicologia, cujo embasamento epistemológico originou-se da filosofia. Em prosseguimento, apresenta as teorias da aprendizagem cognitivista que teve como principais expoentes os interacionistas, Jean Piaget e Lev. S. Vygotsky, bem como os escritos sobre fracasso escolar de Tavares & Santiago (2000), Rovira (2004) e Fernández (1990). Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de abordagem metodológica qualitativa. Os resultados apontam que o fracasso escolar é resultante de interferências variadas, sendo a aprendizagem uma dessas, não obstante, destaca-se que o conhecimento sobre o processo de aprendizagem é importante para entender o porquê desse fracasso no contexto escolar.
Palavras-chave: Teorias da aprendizagem. Piaget. Vygotsky. Fracasso escolar.

Introdução

O processo de aprendizagem é inerente à vida do ser humano. Ao nascer inicia-se o aprendizado de cada ser pela sobrevivência. Diz-se que sem aprender não sobreviveríamos, pois ações como sugar, respirar, falar, andar, comer dentre outras, são aprendidas ao longo do desenvolvimento do homem. No entanto, apesar da capacidade humana para este aprendizado ao longo da vida e em sociedade, tem-se na escola um espaço de educação formal para oportunizar a socialização do conhecimento acumulado pela humanidade em diversas áreas e com a intervenção de um professor.

Não obstante, nesse contexto de diversas aprendizagens, torna-se pertinente questionar o que é aprendizagem. Muitos autores definiram a aprendizagem ao longo da história. A busca dessa explicação vem deste a Antiguidade, com os gregos. Porém, em diferentes momentos históricos e com diferentes teóricos têm-se conceitos que se complementam na explicação desse processo. Por exemplo, a questão motivadora dos filósofos gregos era se a inteligência era inata ou adquirida. Desse modo, e a partir da Filosofia nascem os princípios que nortearão as explicações sobre esse tema.

Nessa direção, o presente texto se propõe em discutir as correntes filosóficas que explicavam a aprendizagem, e em seguida, as teorias da aprendizagem do ponto de vista da Psicologia, cujo embasamento epistemológico originou-se da filosofia.

Em prosseguimento, destacam-se as teorias da aprendizagem cognitivista que teve como principais expoentes os interacionistas, Jean Piaget e Lev. S. Vygotsky. Para concluir, o texto discute o fenômeno do fracasso escolar, como empecilho ao processo da aprendizagem.

Correntes filosóficas da aprendizagem: o início de tudo

A corrente filosófica que iniciou a discussão da aprendizagem ou do processo da construção do conhecimento no indivíduo, ficou conhecida como Inatista. O precursor e defensor dessa concepção foi Platão. A autora Marilena Chauí (2005) sintetiza a tese do filósofo sobre o conhecimento:

> Conhecer, diz Platão é recordar a verdade que já existe em nós; é despertar a razão para que se exerça por si mesma. Por isso Sócrates fazia perguntas, pois, através delas, as pessoas poderiam lembrar-se da verdade e do uso da razão. Se não nascêssemos com a razão e com a verdade, indaga Platão, como saberíamos que temos uma ideia verdadeira ao encontrá-la? Como poderíamos distinguir o verdadeiro do falso, se não nascêssemos conhecendo essa diferença? (Chauí, 2005: 70).

Mais tarde na história, o filósofo René Descartes atualiza as ideias de Platão e desenvolve a teoria asseverando a racionalidade do inatismo. Para ele, "as ideias inatas são racionais e só podem existir porque já nascemos com elas." (Chauí, 2005:70). O autor ainda defende o papel divino como responsável em colocar no espírito humano tais ideias, como garantia de conhecimento verdadeiro.

Dessa maneira, ao aplicar essa concepção à aprendizagem, pode-se concluir o entendimento que é o sujeito que ao nascer trás consigo pronto e acabado as categorias de conhecimento, atualizando-as na medida em que ele se desenvolve.

Em oposição à teoria Inatista ou, ao Inatismo, surge a teoria Empirista. Os principais teóricos dessa concepção defendem que as ideias racionais são adquiridas pela experiência. Nesse contexto, segundo os empiristas o sujeito é considerado uma "tabula rasa", sem nenhuma informação, logo, o meio, ou o ambiente ganha ênfase sobre o seu aprendizado. Ainda de acordo com esse ponto de vista o sujeito é colocado numa posição de passividade diante do conhecimento, pois não é admitida interferência deste sobre o objeto, só o contrário. Partindo do pressuposto do empirismo o ser humano sofre interferência do meio social, mas não o modifica. Tem-se em John Locke e David Hume entre os principais defensores desse pensamento. (Goulart, 2010)

No século XVIII, o filósofo Immanuel Kant propõe por meio de sua teoria o encerramento desse dualismo. O autor movimenta-se com ambas as teorias (inatismo e empirismo) ao explicar que a razão, do ponto de vista do conhecimento, pode ser estabelecida *a priore*, ou uma estrutura inata, porém, também, *a posteriori*, a partir da experiência, "pois os conteúdos que a razão conhece e nos quais ela pensa esses sim, dependem da experiência." (Chauí, 2005:77).

Tais concepções kantianas[1] embasarão o entendimento psicológico acerca da construção do conhecimento. De forma que, ao adotar como referência as ideias iniciais de Kant obtém-se uma terceira concepção, intermediária entre o inatismo e o empirismo, que é o Interacionismo, fruto de uma construção contínua na interação sujeito e objeto. Nesta concepção, a aprendizagem não é inata, nem empírica. Ao passo que os inatistas privilegiavam o conhecimento pré-formado, e os empiristas o conhecimento advindo das experiências acumuladas do ambiente, as concepções interacionistas não negam a importância de ambos, mas, a ênfase recai sobre a relação entre a herança genética e a adaptação ao meio em que se desenvolve.

Tais concepções filosóficas embasaram e fundamentaram a Psicologia e o estudo sobre a aprendizagem nesta área. "Num certo sentido, a Psicologia como disciplina independente resultou do casamento entre a Filosofia e a Fisiologia". (Sprinthall & Sprinthall 1993:206). De maneira similar os estudos no campo da psicologia abraçaram as três vertentes analisados à luz da Filosofia e transformaram-nas em teorias da aprendizagem.

Vertentes da teoria da aprendizagem na Psicologia: os principais expoentes

Das teorias psicológicas da aprendizagem, destacam-se o Comportamentalismo e o Cognitivismo. À luz dessas teorias são desenvolvidos os entendimentos sobre a construção do conhecimento ou o processo de aprendizagem. Desse modo, remete-se neste momento a conhecer essas teorias e seus principais expoentes.

Os comportamentalistas ou behavioristas foram inspirados pelo empirismo lockeniano e entendiam como norte inicial o homem como uma "tabula rasa", dessa forma, a aprendizagem era explicada baseada no condicionamento, associação de estímulos a respostas. (Sprinthall & Sprinthall, 1993:208). As teorias comportamentalistas tiveram vários expoentes sendo que cada um dos teóricos a constituíram a partir de experimentos, estabeleceram leis e princípios que foram aperfeiçoados, investigados aprimorados por seus predecessores.

Assim, em Ivan Pavlov têm-se as bases inicias com a teoria do reflexo, seguido por Edward Thorndike, que desenvolveu experimentos para comprovar que para cada estímulo nasce uma resposta, Lei do efeito, do exercício. Em seguida, têm-se os estudos behavioristas de John B. Watson e mais tarde desenvolvido e experimentado em laboratório por Burrhus Frederic Skinner, o qual estabelece que a lei da aprendizagem se dá por associação, ou seja, ao ser dado um determinado estímulo seguido de resposta ao ser repetido receberá a mesma resposta, em síntese, estímulo e respostas associadas geram a aprendizagem. (Sprinthall & Sprinthall, 1993).

A psicologia de Skinner basea-se na perspectiva do comportamento ligado meio. Sendo que é este meio o causador das mudanças no comportamento, "porque as consequências da resposta influenciam a acção futura e porque estas consequências ocorrem no meio exterior." (Sprinthall & Sprinthall, 1993:226)

Por outro lado, tem-se a teoria Cognitivista, também conhecida como Gestaltista que explicam a aprendizagem como uma predisposição biológica presente em todo o ser humano. Esses

[1] Outros filósofos irão discutir esse tema em diferentes momentos fornecendo pressupostos epistemológicos para as teorias da psicologia.

defendem que a aprendizagem é reorganizada internamente formando novas relações. "A Psicologia Cognitiva debruça-se sobre a capacidade que o ser humano tem para obter conhecimentos e desenvolver a sua inteligência". (Idem: 238)

Um dos principais defensores da concepção cognitiva-gestaltista foi Jerome Bruner. Com a sua teoria da instrução Brunner enfatiza a importância da formação de conceitos globais, gestalts cognitivas, ressaltando o professor como promotor que pode dar ao aluno as condições para melhor transmitir o conhecimento.

As teorias de Brunner servirão de base para as teorias de origem cognitivistas que invadem o sistema escolar na atualidade. Destaque para o construtivismo e o interacionismo que tem Jean Piaget e Lev. S. Vygotsky, como expoentes principais.

Os dois principais expoentes das teorias citadas, Skinner e Bruner voltaram suas pesquisas para o professor e seu papel dentro do processo de aprendizagem. Assim, esse breve relato das ideias desses autores visa ajudar na compreensão da relação entre os conceitos filosóficos e psicológicos para o entendimento das teorias que embasam o processo de aprendizagem nos dias atuais. Além disso, as descrições realizadas possibilitam a compreensão de que não existe essa ou aquela concepção correta, mas, sim complementares, na medida em que um teórico foi aperfeiçoando seu entendimento a partir das informações e pesquisas de seu antecessor. (Sprinthall & Sprinthall, 1993)

Deste modo, pode-se sintetizar a partir dessas vertentes que o individuo construirá seu conhecimento, não somente através da experiência, nem tampouco de uma programação exclusivamente inata, mas de construções sucessivas de novos conhecimentos, advindos da interação entre aquilo que já sabe (inato) e as novas informações que aprende com o ambiente. (Mizukami, 1986).

Apesar das bases teóricas até o momento apresentadas, ainda permanecem o dualismo de concepções filosóficas e psicológicas, no entanto, os estudos atuais da aprendizagem tem se ancorado na perspectiva cognitivista. Sobre essa vertente e seus teóricos, esse texto irá discorrer nos próximos tópicos.

Avanços na teoria da aprendizagem: Piaget x Vygotsky

No entendimento atual sobre a construção do conhecimento não se pode deixar de estudar dois grandes autores que se destacaram na atualização dos estudos sobre a aprendizagem cognitiva – Jean Piaget e Lev. S. Vygotsky.

A teoria de Jean Piaget fundamenta-se na crença da aprendizagem como sendo construída da interação do homem com o mundo, o que significa dizer que os esquemas que formam a inteligência não são inatos nem fruto do meio, mas, resultado de uma equilibração sucessiva da abstração empírica com as estruturas orgânicas. Esse processo ele chamou de "adaptação" e segundo ele acontece em dois momentos diferentes, não sequencias: na assimilação ou quando o sujeito modifica o objeto para adicioná-lo aos seus esquemas mentais; na acomodação ou quando o sujeito transforma suas ideias anteriores (esquemas prévios) para receber novas ideias. (Kammi, 1990)

Sobre concepção piagetiana, Sprinthall & Sprinthall (1993) escrevem que as teorias de Skinner e Brunner, embora pareçam opostas, são harmonizadas pelos escritos por Piaget. Esse autor é conhecido por manter-se no relativismo entre o empirismo e o racionalismo. Razão pela qual alguns autores o chamam de interacionista-relativista, pois para ele a construção do conhecimento é concretizada pela interação entre "a experiência sensorial e o raciocínio" (Kamii, 1990). Dessa maneira, enquanto os empiristas pensavam a aprendizagem somente por meio de fonte externa, Piaget chama atenção em seus escritos tambem para a fonte interna.

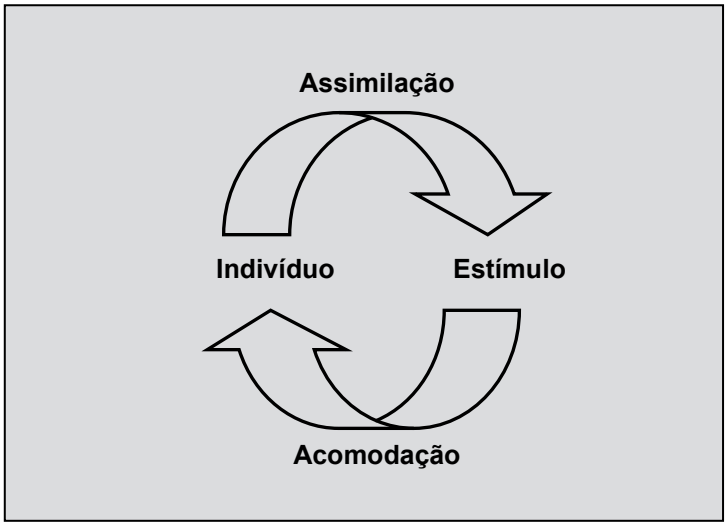
As pesquisas de Piaget, porém, resultaram em uma teoria importante para o entendimento da construção do conhecimento. Piaget considera que o homem é um ser inacabado em constante reconstrução do conhecimento, assim, o desenvolvimento é para ele, "um processo de equilibrações sucessivas", embora em diferentes etapas, e que a aprendizagem sucede esse desenvolvimento. (Davis, 1994)

Pode-de afirmar que Jean Piaget com sua teoria epistemológica deu um importante passo para a educação. Embora o seu objeto de estudo não fosse formular uma teoria educativa, pois não era um educador de formação, mas um biólogo, seus estudos levaram a um novo pensar sobre o processo da aprendizagem e o desenvolvimento do indivíduo. Pois, sendo de visão interacionista, Piaget reconhece fontes de conhecimento internas e externas ao indivíduo. As fontes externas incluem o conhecimento de objetos e de pessoas. As fontes internas constituem basicamente o conhecimento lógico-matemático, construido pela atividade mental, embora não necessariamente inato. Ao agir sobre um objeto qualquer o sujeito abstrai as características simples deste objeto, que vão das mais simples às mais complexas, a depender do nível de adaptação.

Nessa experiência com objetos ela constrói ao mesmo tempo conhecimento físico e lógico-matemático, não há dissociação entre eles. Pois, ao fazer as abstrações, ela usa os esquemas mentais anteriores (os conhecimentos prévios) e faz relações com as novas informações recebidas, (re) construindo os seus esquemas, ou seja, o seu conhecimento. Nesse processo constrói também sua estrutura lógico-matemática. (Kamii, 1990).

Então, ao perceber o objeto, agir sobre ele e pensar sobre ele, o indivíduo criança move suas estruturas psíquicas e motoras realizando adaptações e equilibrações necessárias para o conhecimento, seja no sentido restrito ou amplo, do objeto. Isso confirma a estreita relação entre pensamento e ação, conforme descrição no quadro a seguir:

Quadro1 – Adaptações e equilibrações da criança para o conhecimento segundo PIAGET



Fonte: Elaboração da autora, 2015.

No entanto, Piaget não foi o único a dar significação à teoria da aprendizagem. Outro teórico importante foi Lev Vygotsky. A teoria vygotskyana tem sido usada amplamente para explicar a aquisição do conhecimento. Isso se dá porque, diferentemente de Piaget, a perspectiva defendida por Vygotsky é que a aprendizagem gera o desenvolvimento. O mesmo acreditava que os processos de desenvolvimento e aprendizado não coincidem, sendo que o primeiro progride de forma mais lenta e atrás do segundo.

Desse entendimento, resultou o conceito de *Zona de Desenvolvimento Proximal*, a qual se define por aquilo que o sujeito consegue e é capaz de fazer sozinho, sem a ajuda de um mediador, por já possuir conhecimento potencial. Esse mediador pode ser um adulto ou qualquer outro individuo que já domina determinado conhecimento. (Oliveira, 1993)

Vale salientar que ao criar o conceito de *Zona de Desenvolvimento Proximal*, Vygotsky lança a proposta de que o bom aprendizado é aquele que se adianta ao desenvolvimento, favorecendo-o. (Vygostsky, 1998)

Além disso, Vygotsky, por acreditar que todo o conhecimento é construído socialmente a partir das relações que se dão entre os homens, enfatizava que a herança cultural é imprescindível para a construção da inteligência, sendo a mesma, produto da convivência social.

Ele também atribui grande importância à linguagem no processo de aprendizagem, por ser a mesma uma capacidade especificamente humana, a qual habilita, neste caso mais predominantemente a criança, através da aprendizagem cultural, a transformar as funções psicológicas elementares (reflexos e atenção involuntária) em funções psicológicas superiores (consciência, planejamento).

Na perspectiva de Vygotsky, a aprendizagem ocorre e gera o desenvolvimento, na medida em que os indivíduos se relacionam entre si, utilizando-se da linguagem para transmitir os significados culturais, dos quais o meio é revestido. Para ele o homem se constrói na presença de outro homem.

De modo que, segundo Vygotsky, a evolução intelectual é caracterizada por saltos qualitativos de um nível de desenvolvimento para outro. Esses saltos qualitativos são explicados pelo conceito de Zona de Desenvolvimento Proximal, o qual serve como elo entre o nível de desenvolvimento real e o nível de desenvolvimento potencial.

O nível de desenvolvimento real ou afetivo refere-se às conquistas já efetivadas, aqueles conhecimentos que o indivíduo aprendeu de tal forma que não necessite do auxílio de outro para conduzir sua ação a partir deste conhecimento, e o potencial que se relaciona as capacidades em via de ser adquirido, aprendido, o possível esperado do sujeito.

Dessa forma, de acordo com Vygotsky, é a aprendizagem que cria a Zona de Desenvolvimento Proximal fazendo com que aquele que se encontra no nível de desenvolvimento potencial, atinja um novo nível de desenvolvimento real, auxiliado, como já exposto anteriormente, por um mediador, que ao interagir com o mesmo, utilizando-se da linguagem, pode possibilitar a aquisição e efetivação de novos conhecimentos.

Pode-se concluir com isso que, o conhecimento sobre o processo de aprendizagem sozinho não farão com que o professor consiga enfrentar os problemas de aprendizagem, mas o entendimento dos mesmos lhe permitirá compreender melhor o processo ensino-aprendizagem, pois lhe fornece ferramentas que o ajudam a cumprir seu papel de gerenciador de ensino, proporcionando ao aluno o aprendizado, independente das circunstâncias que possa vir a confrontar, na diversidade que é o ambiente escolar.

Portanto, pode-se resumir dessas teorias que aprender não é acumular novos conhecimentos, "[...] mas antes à integração, modificação e estabelecimento de relações e coordenação entre esquemas de conhecimento que já possuíamos dotados de determinada estrutura e organização que varia, em vínculos e relações, em cada aprendizagem realizada." (Solé & Coll, 2001:19).

A contribuição desses dois autores tem sido basilar no entendimento atual do processo da construção do conhecimento. A aprendizagem embora seja fruto de uma construção caracteristicamente pessoal envolve outros fatores (sociais, culturais) que intervém de forma determinante.

Nesse sentido, numa concepção construtivista, a escola adquire o "caráter social e socializador" preponderante. "A educação escolar promove o desenvolvimento na medida em que estimula a atividade mental construtiva do aluno, e é responsável por torná-lo uma pessoal única, irrepetível, no contexto de um grupo social determinado". (Sole& Coll 2001: 18)

Desse modo, a explicação de como foram construídas as teorias da aprendizagem, a compreensão de como o indivíduo aprende são conhecimentos relevantes para quem trabalha com a educação. Não obstante, não asseguram o fato de que nem todos aprendem. O sistema escolar depara-se com a realidade daqueles que não alcançam o objetivo da aprendizagem, que fracassam. Quais fatores podem interferir nesse processo? O que influencia o fracasso, o sucesso e o insucesso escolar?

Tomando as teorias analisadas até então, o texto enfatiza a seguir, o fracasso escolar como empecilho ao processo de aprendizagem na medida associa o fracasso ao insucesso do aluno na escola, espaço oficial do ensino.

Reflexões sobre o fracasso escolar: um empecilho ao processo da aprendizagem

O processo da aprendizagem, embora esteja ligado ao sujeito individual, não se dá de forma isolada. Apesar de existirem diversas fontes de ensino, a escola representa a principal instituição da instrução, intermediada pelo professor. No entanto, ensinar não se torna elemento tão simples, se a aprendizagem não for concretizada e não se alcançar o objetivo, e neste sentido, outros fatores tem interferido no papel escolar tornando empecilho ao aprendizado.

Considerando que a escola não é uma ilha, conforme assevera Snyders (1981:18), a "escola faz parte do mundo", outros fatores, circundantes ao sistema escolar podem interferir no seu papel, isso por que, a mesma funciona de forma sistêmica, com interferência e sofrendo interferência do seu entorno social. Caso um dos sistemas não funcione bem, o processo será falho. Por exemplo, se existe falta de compromisso dos gestores, consequentemente haverá descompromisso dos professores e isso acarretará em os alunos não aprenderem. Destaque-se, assim que, além do fator cognnitivo, interferir na aprendizagem, outros fatores também o fazem, sendo eles sociais afetivos e biológicos.

Assim, a compreensão de como a construção do conhecimento ocorre, por si só não permitirá ao professor enfrentar os problemas que a impedem a aprendizagem, o que pode gerar utro fenômeno: o fracasso escolar.

Embora se utilize o termo fracasso escolar para designar o insucesso do estudante na sua formação, alguns autores questionam sua utilização, por exemplo, Marchesi & Pérez, (2004:17) explicam que a expressão transmite uma ideia de aluno 'fracassado', que não é real, primeiro por que houve avanço em termos de conhecimento e, além disso, o aluno se desenvolveu pessoal e socialmente, segundo, porque o termo emite uma "imagem negativa do aluno" afetando sua autoestima, o que pode desestimular sua confiança em melhorar, terceiro, centraliza no aluno o problema do fracasso percebendo que "outros agentes e instituições como as condições sociais, a família, o sistema educacional ou a própria escola".

Não obstante, conforme assevera Rovira (2004:82) o termo é de difícil modificação, pois expressa fortemente seu significado. Embora, o termo, apesar de aparentar globalidade, recai-se sobre o individual, o autor questiona: "[...] quem fracassa na realidade? Fracassam os indivíduos ou fracassa a sociedade, a escola e as políticas educativas." Assim, embora controverso, o termo comumente usado e adotado por este trabalho será o fracasso escolar.

Alicia Fernández (1990) descreve o fracasso escolar como oriundo de fatores internos e externos. Ao explicar o significado desses fatores a autora explica e identifica os fatores internos chamando-os de *sintoma e/ou inibição* que se caracteriza quando o sujeito é atrapalhado por desejos inconscientes, pois embora existam as estruturas, o indivíduo não aprende por conta dessas condições internas - problemas familiares e cognitivos são exemplos desse fator. (Fernández, 1990:49)

O fator externo chamado também de *reativo,* está relacionado aos problemas que partem da sociedade ou da instituição e não dos alunos, causados pelo sistema. Desse modo, demonstra que diversos fatores, externos ao estudante, podem interferir no processo de aprendizagem e

provocar o fracasso escolar. Embora possa existir o desejo para aprender, não são proporcionadas situações que propiciem esta aprendizagem (Fernández, 1990).

Pode-se notar que os fatores externos acrescentam a complexidade do lidar. Como o professor pode interferir nesses fatores? Percebe-se que as causas são conjunturais, alheias a vontade docente e discente, e podem ser levadas explicadas à luz sociológica da desigualdade, Pierre Bourdieu (2010), em seus estudos sinalizava para a desvantagem das classes menos favorecidas na escola. Para o autor, os mais favorecidos economicamente transmitem o capital social necessário para que seus filhos sejam bem sucedidos no sistema escolar, uma herança cultural,

> Na realidade, cada família transmite a seus filhos, mais por vias indiretas que diretas certo capital cultural e certo *ethos* (grifo do autor), sistema de valores implícitos e profundamente interiorizados, que contribui para definir, entre outras coisas, as atitudes face ao capital cultural e a instituição escolar. (Bourdieu, 2010:41-42).

Ainda segundo o autor essa herança influencia até mesmo no rendimento escolar do aluno, pois alunos cujos pais são diplomados tendem a ter também melhor êxito escolar. Assim, causas sociais externas a escolas podem influenciar no fracasso ou na aprendizagem de forma mais perversa, deixando pouca margem para interferências dos protagonistas da aprendizagem – professor e aluno.

Entretanto, Fernández (1990), trás uma solução, explicando que o "problema de aprendizagem reativo" pode ser resolvido pelo professor que precisa recorrer:

> [...] a planos de prevenção nas escolas (batalhar para que o professor possa ensinar com prazer para que por isso seu aluno possa aprender com prazer, tender a denunciar a violência encoberta e aberta, instalada no sistema educativo, entre outros objetivos, porém, uma vez gerado o fracasso e conforme o tempo de sua permanência [...] (Fernández, 1990: 81).

Nessa perspectiva a autora atribui ao docente a responsabilidade de lidar com algo bem maior que seu entendimento permite. O fracasso escolar ou insucesso na educação é fruto das mudanças e transformações da sociedade, da família, da expansão do sistema escolar, mais democrático. Estratégias isoladas podem não ser suficientes para resolver tamanha demanda. (Tavares & Santiago, 2000).

Em consonância com esse entendimento são pertinentes as considerações de Rovira (2004), que também apresenta o fracasso escolar como sistêmico, "as situações social, familiar e escolar, por meio de múltiplos parâmetros, atuam entrelaçando-se e provocando o surgimento do fracasso escolar" (Rovira, 2004:84).

Assim o autor também propõe ações, porém, do mesmo modo que as causas são múltiplas, salienta que as soluções não devem ser isoladas, mas, com todos os envolvidos, "múltiplas e coordenadas". "Não adianta pensar que mudando um só dos parâmetros que intervém na educação de um sujeito obteremos efeitos milagrosos. As transformações educacionais requerem a ação coordenada de diversas instâncias". (Rovira, 2004:84).

Desse modo, o fracasso escolar, embora possa ser fruto de problemas cognitivos perpassa por algo mais abrangente que exige medidas coordenadas dos agentes educativos, da família e também do próprio aluno.

Considerações Finais

A aprendizagem como visto é algo inerente ao sujeito e parte inicialmente de sua base cognitiva. Em situação normal de escolaridade, à medida que o sujeito se desenvolve e se envolve com os aspectos sociais e culturais ao seu redor constroi novas significações e entendimentos e isso resulta na sua aprendizagem. Cada novo conhecimento torna-se próximo de seu conhecimento anterior e formam-se novos conhecimentos.

Consoante o entendimento da aprendizagem também como construto social, e da heterogeneidade que circunda o âmbito escolar, não é surpreendente também que a mesma possa não se concretizar eficazmente em determinadas situações.

O presente texto não tem a intenção de esgotar essa investigação por entender que, sendo o fracasso escolar de origem sistêmica (ou seja, não envolve somente a escola, porém outros fatores, inclusive sociocultural) e sendo a aprendizagem de caráter cognitivo, mas sofrendo interações dos contextos sociais e culturais não se pode negar a influencia inter-relacional de um fenômeno sobre o outro.

Assim, conclui-se que discussão do fracasso escolar perpassa por determinantes que podem estar além do conceito de aprendizagem, mas que, pode interferir terrivelmente nessa. De modo, que o conhecimento sobre o processo de aprendizagem torna-se importante para entender também o porquê do fracasso escolar, bem como, suas causas.

Referências

Bourdieu, P. (2010). *Escritos de educação.* Petropolis: Vozes.

Chaui, M. (2005). *Convite à Filosofia.* São Paulo: Ática.

Davis, C., & Oliveira de, Z. (1994). *Psicologia da educação.* São Paulo: Cortez.

Fernandez, A. (1990). *A inteligência aprisionada: abordagem psicopedagógica clínica da criança e sua familia.* Porto Alegre: Artes Médicas.

Goulart, M. I. (2010). *Psicologia da aprendizagem I.* Belo Horizonte: UFMG.

Kamii, C., & Devries, R. (1990). *Piaget para a educação pré-escolar.* Porto Alegre: Artes Médicas.

Mizukami, M. d. (1986). *Ensino: as abordagens do processo.* São Paulo: EPU.

Oliveira, M. K. (1993). *Vygotsky: aprendizado e desenvolvimento, um processo sócio-histórico.* São Paulo: Scipione.

Pérez, E. M., & Marchesi, A. (2004). A compreensão do fracasso escolar. In: A. Marchesi, & C. H. Gil, *Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural* (pp. 17-33). Porto Alegre: Artmed.

Rovira, J. M. (2004). Educação em valores e fracasso escolar. In: A. Marchesi, & H. C. Gil, *Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural* (pp. 82-90). Porto Alegre: Artmed.

Snyders, G. (1981). *Escola, classe e luta de classes* (2 ed.). Lisboa: Moraes.

Solé, I., & Coll, C. (2001). Os professores e a concepção construtivista. In: C. Coll, E. Martin, T. Mauri, M. Miras, J. Onrubia, I. Solé, & A. Zabala, *O construtivismo na sala de aula: novas perspectivas para a ação pedagógica* (pp. 8-27). Porto: Asa.

Sprinthall, N. A., & Sprinthall, R. C. (1993). *Psicologia educacional: uma abordagem desenvolvimentista.* Lisboa: McGraw-Hill.

Vygostsky, L. S. (1991). *A formação social da mente.* São Paulo: Martins Fontes.

Desigualdades na Educação Superior Brasileira: O Enem como política de democratização do acesso

Jonas de Paula Oliveira
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
jonasdep@gmail.com

Giselle Cristina Martins Real
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
gcreal@terra.com.br

Resumo: A educação superior no Brasil é ofertada de forma gratuita nas instituições públicas e, mesmo sendo considerada um direito social, exclui mais de 75% da população entre 18 e 24 anos. Dessa forma, existem pressões sociais que cobram aumento da oferta de vagas visando à ampliação da oferta pública. Nesse cenário, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) - inicialmente criado em 1998 para avaliar o desempenho dos concluintes do ensino médio - foi reformulado em 2009 e passou a ter como um dos seus objetivos melhorar o acesso à educação superior. Sendo assim, questiona-se nesse trabalho: o uso do Enem como política pública educacional está diminuindo as desigualdades no acesso à educação superior? Tendo como referencial teórico o ciclo de políticas proposto por Palumbo (1998), a investigação utiliza o método qualitativo com análise documental. Observa-se que a diminuição das desigualdades no acesso à educação superior visando a sua democratização é uma ação política complexa, uma vez que no atual Estado democrático brasileiro existe um conjunto de iniciativas que focalizam esse objetivo, como: a expansão das universidades e institutos federais, que vem criando novas instituições e ampliando as vagas nas instituições públicas; o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), que fornece bolsas de estudos, integrais e parciais, nas instituições privadas, e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), que financia as mensalidades de estudantes que não têm condições econômicas para custear seus estudos. Infere-se que o Enem isoladamente não reduz as desigualdades no acesso à educação superior, mas contribui com a ação à medida que facilita o acesso dos candidatos às provas, ao proporcionar gratuidade na taxa de inscrição para alunos oriundos de escolas públicas e, ainda, por ampliar os locais de realização das provas.

Palavras-chave: política educacional. educação superior. acesso à educação.

Introdução

A demanda por mais vagas para acesso à educação superior no Brasil é constante nos últimos anos; o aumento no número de concluintes do ensino médio é um dos fatores que contribuem para esse fato. O Plano Nacional de Educação brasileiro vigente de 2014 a 2024 (PNE), aprovado pela Lei nº 13005/2014, tem como uma das suas metas o aumento do percentual de concluintes do ensino médio e, até o ano de 2016, o objetivo é universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos. No PNE também está exposto como meta elevar a taxa líquida de acesso à educação superior, o que corresponde à população entre 18 e 24 anos, para 33%, e elevar a taxa bruta para 50%, ao final do período de vigência. Essas metas do PNE evidenciam

que a demanda por acesso será maior que as vagas ofertadas e ao que tudo indica, segundo Oliveira (2006), nos próximos anos a pressão social será por mais vagas para o acesso à educação superior. Visando amenizar a falta de vagas, o governo federal reformulou em 2009 o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) que passou a ter com uma das suas finalidades proporcionar o acesso à educação superior (Brasil, 2014).

O Enem foi criado inicialmente em 1998 com a finalidade principal de avaliar os alunos concluintes do ensino médio. É caraterizado como uma política educacional, conforme amparo legal na Constituição Brasileira de 1988 e na Lei n. 9394/1996, Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), que estabelece como incumbência da União "[...] VI - 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). O Enem compõe um conjunto de avaliações em larga escala, e é realizado pelo governo federal, assim como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). Segundo Freitas (2012), o que caracteriza a avaliação em larga escala é a sua utilização pelo governo federal como instrumento de medida da qualidade da educação, a partir do desempenho estudantil, realizada por meio de testes *standartizados. O* Enem foi criado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e teve continuidade com algumas mudanças nos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e na gestão da presidente Dilma Roussef, de forma que se caracteriza como uma política de estado (HÖFLING, 2001). Mais especificamente, trata-se de política pública de educação. Entende-se que "uma política é o que se pretende realizar através de uma ação governamental" (Palumbo, 1998, p. 48); é "[...,] o princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas; sua manifestação visível é a estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos" (*Ibid idem*, p.38). Nesse sentido, busca-se compreender o Enem no conjunto das ações governamentais, que tem no Estado o seu princípio basilar.

A partir da sua primeira edição, o Enem foi ampliando o número de participantes, e atualmente, dentre os exames de larga escala, pode ser considerado o mais popular - fato que ocorreu principalmente a partir do momento que passou a ser usado como exame de acesso aos cursos superiores de várias instituições.

Quando reformulou o Enem em 2009, o governo federal propôs como um dos objetivos dar igualdade de oportunidades para a realização do exame, principalmente às classes econômicas mais desfavorecidas, que não tinham condições de pagar sua inscrição ou se deslocar da sua região para realizar a provas em outras. De forma que questiona-se nessa pesquisa se o uso do Enem como política pública educacional está diminuindo as desigualdades no acesso à educação superior? Para tanto, foram utilizados procedimentos metodológicos que se pautaram na análise de documentos, a partir da abordagem qualitativa, conforme descrito por Cellard (2008). Evidencia-se o problema em análise quando observa-se que, pelas projeções do Plano Nacional de Educação de 2014 a 2024, nesse período não há perspectivas de universalização da educação superior, no entanto a demanda continua crescente, fatos que tornam indispensável a existência de processo seletivo para acesso à educação superior.

Destaca-se nessa análise que as politicas de acesso à educação superior implementadas pelo Enem não visam solucionar problemas estruturais como a falta de vagas, mas são pensadas para amenizar os mesmos, tendo em vista que não terão soluções imediatas. Desta forma, as ações implementadas pelo Enem a partir da sua reformulação em 2009 intencionam melhorar o sistema de seleção e diminuir as desigualdades no acesso, principalmente as provocadas pelas condições econômicas. Observa-se nesse contexto que as políticas de melhoria do acesso estão relacionadas com as políticas de expansão e permanência na educação superior, de forma que as ações implementadas, materializam as pretensões do Estado, no sentido de democratizar e combater as desigualdades na educação superior.

Assim, este trabalho está dividido em três partes, com vistas a facilitar a exposição clara e objetiva da temática.

Democratização da educação superior pública

A educação superior nas instituições públicas brasileiras é ofertada de forma gratuita e, de acordo com as garantias constitucionais desse país, é considerada como um direito fundamental de natureza social. Contudo, o acesso às vagas ofertadas por essas instituições ocorre de forma desigual, tendo em vista que não existem vagas para todos. O ensino fundamental expandiu as vagas ofertadas nos últimos anos e atualmente sua oferta é considerada como universalizada. O ensino médio, em processo de expansão das vagas ofertadas, vem induzindo a uma maior procura por vagas na educação superior, fatos que acabam provocando uma ação "[...] democratizadora, por mais educação, para maior número de pessoas, por mais tempo" (Oliveira, 2006, p. 45).

> No Ensino Superior, a demanda que sobressai é a por mais acesso. Neste caso, particularmente mais complicada, posto que, diferentemente da Educação Básica, a oferta pública é significativamente restrita (Oliveira, 2006, p. 47).

Nos últimos anos, o crescimento na oferta de vagas para a educação superior ocorreu de forma tímida, abaixo da meta prevista pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 a 2011, conforme dados do MEC (2013h). Em 2011, aproximadamente 14,6% dos jovens entre 18 e 24 anos estavam na educação superior, sendo que a meta era que 30% desses jovens tivessem acesso garantido. Observa-se desse quadro que, apesar da educação superior ser considerada como um direito fundamental de natureza social, algumas garantias são específicas da educação básica e deixam de fora a educação superior, conforme o tratamento dado no texto constitucional e na LDB.

> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
> I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
> [...]

> IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);
> V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; [...] (Brasil, 1988, grifos nossos).

Depreende-se do texto constitucional que o Estado tem o dever de garantir a educação básica para todos. Seguindo a doutrina do texto constitucional, a LDB/96 reafirma o dever do Estado em garantir a educação para todos e acrescenta na regulamentação que a educação básica é um direito público subjetivo, ou seja, caso existam situações em que o Estado não garanta esse direito a qualquer cidadão ou entidade legalmente constituída, poderá acionar o poder público para sua efetivação. Por outro lado, a educação superior não goza das mesmas prerrogativas do ensino fundamental e a restrição ao seu acesso está especificada na LDB/96 vigente. Conforme consta no artigo 44 dessa mesma lei, os cursos de graduação estão "[...] abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido *classificados em processo seletivo* [...]" (Brasil, 1996, *grifo nosso*).

Apesar do acesso à educação superior no Brasil estar relacionado à seleção, à classificação e à capacidade de cada um, Duarte (2007) entende que a educação superior também pode ser considerada como um direito fundamental de natureza social. O fato do ensino nas instituições públicas de educação superior ser ofertado de forma gratuita contribui para efetivação desse direito, no entanto, por outro lado, observa-se que a expansão na oferta de vagas para a educação superior que vem ocorrendo nos últimos anos é proporcionalmente maior nas instituições privadas. Este contexto induz a maior parcela dos estudantes a realizarem seus cursos superiores nessas instituições, pagando por seus estudos. Neste cenário, a educação superior começa a incorporar caraterísticas de mercadoria e fica mais distante de ser um direito fundamental de natureza social.

> [...] aos poucos dilui a noção de bem público e permite a estruturação da Educação Superior a partir de concepções de mercado e de modelos empresariais, oligopolizando a Educação Superior. Esse processo, embora recente, iniciado a partir de 2001, tem se constituído de forma rápida e com dimensões vultosas a partir da ação de empresas internacionais (Silva; Real, 2010, p. 152).

Por mais que o acesso à educação superior esteja vinculado à capacidade de cada um, de acordo com Duarte (2007), a oferta de vagas deve comtemplar a todos de forma gratuita. Sobre esse tema, Oliveira (2006) observa que a Constituição de 1988 foi a primeira da América Latina a estabelecer gratuidade nos três níveis de ensino e entende que o texto constitucional explicita que o acesso à educação superior deveria ser franqueada aos que assim o desejassem, não sendo uma obrigatoriedade a todos:

> [...] pressão por expansão do acesso ao Ensino Superior público ou, ao menos, por acesso ao Ensino Superior gratuito, que serão travadas as disputas pelos rumos da política educacional nos próximos anos (Oliveira, 2006, p. 93).

No período de 2007 a 2014, o governo federal implementou algumas políticas públicas com a finalidade de promover a melhoria da qualidade, permanência e a expansão da educação pública

superior como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de educação superior públicas estaduais (PNAEST), as Políticas de Ações Afirmativas regulamentadas por meio da Lei nº 12.711/2012, a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o novo Enem. No caso da expansão, as instituições privadas também são beneficiadas com o Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

A elitização e a desigualdade no acesso à educação superior foi fortemente questionada nos últimos anos pelos movimentos populares, que entendem que essa situação promove a desigualdade social e a exclusão dos mais pobres. Em resposta a essa realidade, as políticas de acesso à educação superior visam amenizar os problemas gerados por esta mesma falta de vagas.

PROUNI e FIES como políticas de expansão

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) também faz parte do rol de políticas educacionais do governo federal que visam à expansão e ao aperfeiçoamento do acesso à educação superior. Este programa teve início em 2004, sendo regulamentado pela Lei n° 11.096/2005. O programa destina-se ao fornecimento de bolsas integrais ou parciais de estudo nas instituições privadas. A adesão das instituições privadas ao PROUNI é voluntária, todavia, todas as que fazem a adesão ganham em contrapartida isenções de tributos, o que torna o programa interessante para essas instituições. O Programa é direcionado aos alunos concluintes e egressos do ensino médio em escolas públicas ou que cursaram o ensino médio em escolas particulares na condição de bolsistas integrais, e cuja renda *per capita* familiar não exceda o valor de três salários mínimos. Além de fornecer as bolsas, o PROUNI também desenvolve ações que visam à permanência dos alunos bolsistas nas instituições que ingressaram como Bolsa permanência, Convênio de Estágio e o Financiamento Estudantil (FIES), conforme registrado em MEC (2013g). Da criação do PROUNI até o primeiro semestre de 2013, já foram atendidos 1,2 milhões de alunos, sendo 68% como bolsas integrais. Um dos argumentos defendidos pelo MEC é que o PROUNI, ao selecionar os candidatos, visou incluir com base na qualidade e no mérito os estudantes que tiverem melhor desempenho acadêmico (MEC, 2013f).

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) também faz parte do pacote de políticas educacionais do MEC voltadas para a expansão do acesso à educação superior. Foi criado em 2001 e regulamentado pela Lei Nº 10.260 de 12 de julho de 2001, com a finalidade de financiar estudantes regularmente matriculados em cursos superiores com avaliações positivas e não gratuitos. Modificado em 2010, o FIES adquiriu novas características e apresenta como principal novidade a redução da taxa de juros para 3,4% ao ano, passando a ser operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (MEC, 2013d). Nos últimos anos, o número de participantes no FIES vem crescendo, sendo que em 2010 foram 75.568 os participantes e em agosto de 2013 foi de um milhão (MEC, 2013d e MEC, 2013e).

O Enem integrado às políticas educacionais de avaliação em larga escala

A valorização das avalições no estado brasileiro vem caracterizando-o como um estado avaliador. No mesmo período em que o governo federal reformulou o Enem, outras avalições educacionais também sofreram mudanças, como foi o caso do Saeb e do Enade. Essas avaliações em larga escala possuem a finalidade de verificar e propor melhoria na qualidade da educação, mas também servem como um instrumento de regulação, controle e centralização do governo (Afonso, 2000; Dias Sobrinho, 2002; Freitas, 2007).

> A literatura mais recente aponta para a manutenção da avaliação como aspecto central na política educacional, particularmente na produção da melhoria da qualidade do ensino, na medida em que detecta aspectos que vêm gerando alterações significativas no contexto das instituições [...] (Real, 2009, p. 582).

Com início em 1998 no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Enem se manteve com ampliação das suas finalidades no governo Lula e Dilma, sendo um dos principais instrumentos de políticas educacionais voltadas para a educação superior pública, assim como o REUNI, PROUNI, FIES, PNAES, PNAEST e as políticas de ações afirmativas. Observa-se que as políticas educacionais promovidas pelo REUNI, PNAES/PNAEST, as políticas de ações afirmativas e Enem se complementam, à medida que uma cria vagas e expande a estrutura na educação superior pública; outra contribui para a permanência; a outra redistribui as vagas, contribuindo para o acesso de segmentos sociais historicamente excluídos, e a última, representada pelo novo Enem, visa tornar mais eficaz a seleção inevitável dos candidatos.

Em 2009, o Ministério da Educação modificou o Enem, que passou a ser usado também para a certificação no nível de conclusão do ensino médio, para a avaliação de desempenho dos ingressantes na educação superior e para avaliação de desempenho acadêmico dos concluintes do ensino médio. Os resultados do Enem também são gerados por escola, conforme regulamentação das Portarias Nº 462 (MEC) e Nº 109 (INEP), de 27 de maio de 2009. Ainda em 2009, o MEC encaminhou uma proposta aos dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (ANDIFES), sugerindo que passem a utilizar o Enem como exame unificado de acesso à educação superior. Conforme informações de MEC (2009), na proposta apresentada nesta reformulação, é possível observar que o MEC tem os seguintes objetivos para uso do Enem como política de acesso à educação superior: I - servir como referência nacional para reestruturação dos currículos do Ensino Médio; II - democratizar a concorrência às vagas de ensino superior, de modo a contribuir com a inserção de candidatos oriundos das classes trabalhadoras; III - aumentar a eficiência na capacidade de recrutamento dos alunos, de forma a favorecer localidades menores e IV - produzir a migração dos alunos entre as regiões do Brasil. Pautado nesses objetivos, o MEC orienta as instituições públicas federais de educação superior a usarem o Enem, em substituição aos seus atuais exames vestibulares ou processos seletivos.

A proposta do MEC encaminhada à ANDIFES pode ser considerada como o ponto de partida para o fortalecimento do Enem como política de acesso à educação superior. Contudo, a Portaria do MEC Nº 807/2010 legaliza essa reformulação, explicitando que o Enem deve ser utilizado como mecanismo único, alternativo ou complementar aos exames de acesso à educação superior

(Brasil, 2010c). A partir dessas mudanças o Enem vem se estabelecendo como um dos principais instrumentos de acesso à educação superior.

Considerações finais

O Enem como parte das políticas de democratização do acesso à educação superior utilizadas pelo governo federal, nos últimos anos possui um campo de ação limitado, tendo em vista a complexidade envolvida na proposta de romper com a desigualdade no acesso à educação superior. Nesse processo, o REUNI contribui para a expansão das vagas nas instituições públicas de educação superior. De acordo com dados da Sinopses Estatísticas da Educação Superior, em 2003 ocorreram 3.887.022 (três milhões oitocentos e oitenta e sete mil e vinte e duas) matrículas nos cursos de graduação presenciais de educação superior e passou para 6.152.405 (seis milhões cento e cinquenta e dois mil e quatrocentos e cinco) em 2013, com um crescimento de 58,28%. O PNAES e PNAEST são ações que complementam as políticas de expansão da educação superior, contribuindo para a permanência dos alunos. As instituições privadas também foram beneficiadas com as políticas de expansão. Observa-se que a quantidade de bolsas ofertadas pelo PROUNI aumentou, sendo que em 2005 foram distribuídas 112.275 bolsas; em 2012, essa quantidade subiu para 284.622 bolsas, o que equivale a um percentual de crescimento de 153,5% em um período de 7 anos. De acordo com Bittar; Faria e Hage (2012), o conjunto de políticas implementadas pelo MEC contribui para o atendimento de estudantes de baixa renda e fortalecem a expansão e democratização da educação superior de forma que as últimas ações do governo:

> [...] sinalizam para a efetiva ampliação do acesso à educação superior, quando aumentam o número de vagas oferecidas, criam condições para redução da evasão, melhoram o aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos das instituições, oferecem bolsas de estudos de caráter étnico-racial e para jovens com deficiência, destinam recursos para custear as mensalidades em IES privadas, expandem a oferta da educação superior pública, entre outros (Bittar; Faria e Hage, 2012, p. 175).

Apesar da expansão das vagas na educação superior, o *déficit* entre o número de candidatos e o número de vagas ofertadas ainda é alto. Com base em dados da Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2013, observa-se que 70% do total dos jovens entre 18 a 24 não estudam, sendo que 46% desse total só trabalham. Observa-se, ainda, que apenas 30% do total da população de jovens de 18 a 24 anos estudam e por meio de uma análise restrita, neste grupo ressalta-se que 32,8% não concluíram o ensino médio e 6% não concluíram o ensino fundamental. Destaca-se dessa análise que a taxa líquida de matrícula na educação superior subiu de 10,4% em 2004 para 16,3% em 2013, no entanto é necessário continuar expandindo para atingir a meta proposta pelo PNE e chegar a 33%, em se tratando de taxa líquida, e de 50% em termos de taxa bruta, o que evidencia que, a curto e médio prazo, uma grande parcela da população não conseguirá acesso à educação superior (INEP, 2013).

Mediante essa realidade, o MEC propõe o Enem como um instrumento de seleção mais eficaz que os vestibulares, considerando os seguintes fatores: o perfil pedagógico do exame que se propõe a

avaliar competência e habilidades, e não conteúdo; a democratização do acesso de candidatos ao exame para a educação superior. Observa-se que a democratização do acesso à educação superior se trata de uma ação mais complexa, de modo que o novo Enem ou outro exame de seleção isoladamente não efetivariam essa ação, tendo em vista que o processo exige outras ações, como: a expansão contínua das vagas públicas, a adoção de medidas voltadas à permanência de alunos e a ressignificação do uso de provas para o acesso à educação superior. De forma que infere-se que as políticas propostas e implementadas pelo novo Enem não diminuem a desigualdade no o acesso à educação superior, mas contribuem com essa ação na medida em que se ampliam as possibilidades de acesso de candidatos à realização das provas por meio do aumento dos locais de aplicação das provas, o que torna possível aos candidatos concorrer às vagas ofertadas em qualquer instituição do Brasil sem a necessidade de deslocamento e, ainda, por meio da facilidade de isenção da taxa de inscrição para alunos oriundos de escolas públicas. O fato de o Enem/SiSU estar relacionado com outras políticas educacionais faz com que as ações implementadas por essa política contribuam para com o processo de democratização do acesso à educação superior, contudo observa-se que as pesquisas sobre o assunto ainda são incipientes, o que implica a necessidade de maiores análises e reflexões sobre o tema.

Referências

Afonso, A. J. (2000). *Avaliação educacional*: *regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez.

Bittar, M.; Faria, S. C.; Hage, S. M. (2012). Democratização da Educação Superior no Brasil: discutindo o conceito. In: M. Deise; Bittar, Chaves, M. V. L. J. 1(1). *Educação superior:* expansão e reformas educativas (pp. 152-178). Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá (EDUEM).

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (Acessível em 08 de junho de 2013).

Brasil. (1996). *Lei Nº 9394 de 20 de dezembro 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm (Acessível em 08 junho de 2013).

Brasil. (2001). *Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm (Acessível em 05 de julho de 2013).

Brasil. (2005). *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 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm (Acessível em 08 de janeiro de 2013).

Brasil. (2010a). *Decreto 7.234 de 19 de julho de 2010*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm (Acessível em 18 agosto de 2013).

Brasil. (2010b). *Ministério da Educação. Portaria normativa MEC 25, de 28/12/2010*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de educação superior públicas estaduais – PNAEST. http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=29/12/2010&jornal=1&pagina=36&totalArquivos=136 (Acessível em 19 de agosto de 2013).

Brasil. (2010c). *Ministério da Educação. Portaria MEC 807, de 18 de junho de 2010*. Institui o exame nacional do ensino médio - enem como procedimento de avaliação. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15285&Itemid=1016 (Acessível em 07 de abril de 2012).

Brasil. (2013). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2013*. http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2014/xls/educacao_xls.zip (Acessível em: 25 de julho de 2015).

Brasil. (2014). *Lei nº 13.005 de 25 de 2014***.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm (Acessível em 08 de julho de 2013).

Cellard, A. (2008). A análise documental. In: J. Poupart, J. Deslauriers & L. Groulx. *A pesquisa qualitativa***:** enfoques epistemológicos e metodológicos (pp. 295-334). Petrópolis: Vozes.

Dias Sobrinho, J. (2002). *Universidade e avaliação entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular.

Duarte, C. S. (2007). A Educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*. Campinas, 28(1), 691-713.

Freitas, D. N. T.(2007). *A avaliação da educação básica no Brasil:* dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas: Autores Associados.

Freitas, L. C., Sordi, M. R. L., Malavasi, M. M. S., Freitas, H. C, L. (2012). *Avaliação educacional caminhando pela contramão*. Petrópolis: Vozes.

Höfling, E. M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*. 21(55), 30-41.

INEP. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2003). *Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação*. http://download.inep.gov.br/download/superior/2004/SES2003.zip (Acessível em 28 de julho de 2015).

INEP. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2013). *Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação*. http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/sinopses_estatisticas/sinopses_educacao_superior/sinopse_educacao_superior_2013.zip (Acessível em 28 de julho de 2015).

MEC. Ministério da Educação. (2009). *Proposta à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior*. http://portal.inep.gov.br/web/enem/sobre-o-enem (Acessível em 04 de abril de 2012).

MEC. Ministério da Educação. (2012). *MEC vai criar programa de consolidação da expansão*. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17887:mec-vai-criar-programa-de-consolidacao-da-expansao&catid=212&Itemid=86 (Acessível em 19 de agosto de 2013).

MEC. Ministério da Educação. (2013a). *Com mais de 7 milhões de candidatos exame cresce em todos os estados*. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18767:com-mais-de-7-milhoes-de-candidatos-exame-cresce-em-todos-osestados&catid=372&Itemid=86 (Acessível em 26 de julho de 2013)

MEC. Ministério da Educação. (*2013b). Expansão será consolidada e estudante cotista terá apoio*. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18575:expansao-sera-consolidada-e-estudante-cotista-tera-apoio&catid=212&Itemid=86 (Acessível em 19 de agosto de 2013).

MEC. Ministério da Educação. (2013c). *Presidenta assina o milionésimo contrato do Financiamento Estudantil*. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19020:presidenta-assina-o-milionesimo-contrato-do-financiamento-estudantil-&catid=212&Itemid=86 (Acessível em 25 de agosto de 2013).

MEC. Ministério da Educação. (2013d). *Programa de Financiamento Estudantil*. Como se inscrever. http://sisfiesportal.mec.gov.br/inscricao.html (Acessível em 21de agosto de 2013).

MEC. Ministério da Educação. (2013e). *Programa de Financiamento Estudantil*. Condições de Financiamento. http://sisfiesportal.mec.gov.br/condicoes.html (Acessível em 21 de agosto 2013).

MEC. Ministério da Educação. (2013f). *Programa Universidade para todos. Dados e estatística: representações gráficas: bolsas ofertadas por ano*. http://PROUNIportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf (Acessível em 19 de agosto de 2013).

MEC. Ministério da Educação. (2013g). *Programa universidade para todos.* http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140 (Acessível em 19 de agosto de 2013).

Oliveira, R. P. (2006). *Estado e política educacional no Brasil*: desafios do século XXI. São Paulo: Universidade de São Paulo – Faculdade de Educação.

Palumbo, D. J. (1998). A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In E. C. Souza, *A avaliação e a formulação de políticas públicas em educação*: leituras complementares (pp. 35-62). Brasília: MEC/UnB.

Real, G. C. M. (2009). Avaliação e qualidade no ensino superior os impactos do período 1995 – 2002. *Educação e Pesquisa*, 35(.3), 573-584.

Silva, A. M.; Real, G. C. M. (2010). As configurações das políticas para a educação superior e as reformas do ensino superior brasileiro. *Inter-Ação*, 36(1), 141-157.

O ensino da matemática no Curso de Pedagogia: a ludicidade como alternativa no ensino e na aprendizagem

Jussara Bueno de Queiroz Paschoalino
Universidade Federal de Minas Gerais
jussarapaschoalino@yahoo.com.br

Cláudia Tavares do Amaral
Universidade Federal de Goiás
claudiatamaral@gmail.com

Maria Geralda Oliver Rosa
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
mariageraldaoliver@gmail.com

Resumo - O ensino da matemática ainda representa uma conotação de dificuldades para os futuros professores na sua prática pedagógica. Herdeiros de uma prática que valorizava de forma acentuada a memorização, os saberes da matemática, nesta lógica ficam esvaziados e repetitivos. Neste sentido, as dificuldades para o exercício do ensino se intensificavam, pois os próprios professores da educação básica permaneciam com lacunas na sua formação. Este estudo analisa a pesquisa realizada com uma turma do Curso de Pedagogia de uma Universidade pública situada no Estado de Minas Gerais sobre a importância da ludicidade no ensino da matemática. A pesquisa teve a metodologia qualitativa e a abordagem da pesquisa-ação. Os instrumentos utilizados foram o diário de bordo que coletava as ações dos estudantes de Pedagogia frente ao ensino de matemática pautado pela ludicidade e entrevistas semiestruturadas com os estudantes para melhor compreender o percurso alcançado, que teve o intuito de desnaturalização das práticas pedagógicas do ensino da matemática. A avaliação da perspectiva trabalhada teve a sua culminância na ação docente dos estudantes durante o período do estágio curricular obrigatório. Os referenciais utilizados para interlocução com os dados empíricos foram: Alves (2001), Azevedo (2014), D'Ambrosio (2001), Freire (1980-1987), Lorenzato (2006) e Paschoalino (2009-2015). As considerações deste estudo evidenciaram o valor de compreender a matemática inserida no cotidiano e também a importância do lúdico para o processo de ensino e a aprendizagem. Concluiu-se também que a ludicidade não estava presente na vida cotidiana dos alunos, favorecendo que o ensino nessa perspectiva seja recebido como uma novidade, e, portanto, estimulante do interesse dos alunos.

Palavras-chave: Ensino da matemática - Ludicidade - Pesquisa ação.

Introdução

Este estudo analisa a pesquisa realizada com uma turma do Curso de Pedagogia de uma Universidade pública situada no Estado de Minas Gerais sobre a importância da ludicidade no ensino da matemática.

O ensino da matemática ainda representa a conotação de dificuldade para os futuros professores na sua prática pedagógica. Herdeiros de uma prática que valorizava de forma acentuada a memorização, os saberes da matemática, nesta lógica ficavam esvaziados e repetitivos. Neste sentido, as dificuldades para o exercício do ensino se intensificavam, pois os próprios professores

da educação básica permaneciam com dificuldades e lacunas na sua formação em relação ao ensino e aprendizagem da matemática.

> Tradicionalmente, a prática mais frequente no ensino de Matemática era aquela em que o professor apresentava o conteúdo oralmente, partindo de definições, exemplos, demonstração de propriedades, seguidos de exercícios de aprendizagem, fixação e aplicação, e pressupunha que o aluno aprendia pela reprodução. Considerava-se que uma reprodução correta era evidência de que ocorrera a aprendizagem. Essa prática de ensino mostrou-se ineficaz, pois a reprodução correta poderia ser apenas uma simples indicação de que o aluno aprendeu a reproduzir mas não apreendeu o conteúdo. (BRASIL, p. 30).

Esta afirmação dos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCNs (1997) foi constatada pelos alunos, futuros professores pesquisados, que traziam na sua trajetória formadora marcas negativas do ensino e aprendizagem da matemática. Assim, o ponto inicial do estudo foi compreender como ensino da matemática foi realizado. Também foi analisado o percurso da aprendizagem dos alunos estudantes da Pedagogia se constituíram a partir dos aspectos dificultadores em relação a disciplina da matemática e como foi possível torná-la uma disciplina envolvente.

Vale salientar que, a matemática pautada na reprodução de atividades pré-selecionadas e sem a compreensão devida configurava numa disciplina chata e difícil. A pesquisa realizada por Marcelino (2014) afirmou que no Brasil há um déficit de 170 mil professores na área de Matemática[1]. Os desinteresses pela profissão docente possuem várias circunstâncias, principalmente, as questões salariais o que vem afastando cada vez mais os interessados em cursar a licenciatura. (Paschoalino, 2009- 2015).

Desta maneira, vem se constatando o crescimento do desencanto com a profissão docente em dois momentos. No momento inicial desde a entrada no curso de licenciatura e também logo após a formatura no ingresso da carreira pelas dificuldades no exercício da profissão. Se com as licenciaturas a permanência está difícil com os professores de matemática, esta situação se agrava. A matemática compreendida como uma disciplina difícil cria barreiras no processo de ensino e aprendizagem.

Se por um lado a disciplina da matemática ainda é percebida como difícil, basta constatar pela falta de professores na área, por outro lado o conteúdo de geometria também na maioria das vezes é esquecido, no âmbito da escola ou pouco trabalhado nas séries iniciais do ensino fundamental. As lacunas do processo de ensino e aprendizagem, muitas vezes, ainda ficavam sustentadas numa metodologia de educação bancária, na perspectiva de Freire (1980), que não leva em conta o os sujeitos de aprendizagem e sim se constitui numa decoreba constante.

Em contrapartida, a matemática na perspectiva da ludicidade e de envolver os aprendentes numa dinâmica participativa e ao mesmo tempo, de compreensão dos conteúdos tem sido elucidada por diversos autores[2]. Entretanto nas situações da prática pedagógica, ainda confrontamos com uma matemática fechada em regras rígidas e que não leva em conta a lógica vivencial dos

---

[1] http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,pesquisa-mostra-que-nao-falta-professor-mas-interesse-de-seguir-a-carreira,1552687

[2] D'Ambrosio (2001), Azevedo (2014), Alves (2001) e Lorenzato (2006).

aprendentes.

Este estudo problematiza e analisa as dimensões da geometria na formação dos futuros professores, num curso de Pedagogia, em que o viés da ludicidade se efetiva pela dinâmica das aulas e da interseção com a prática Pedagogia, tanto nas atividades de aula, como no exercício do estágio obrigatório,

Para melhor elucidar o percurso deste estudo dividimos o texto em quatro partes, a metodologia utilizada, o tema em questão e a formação dos estudantes, o campo de realização e as nossas considerações.

A metodologia

Para a realização deste estudo a metodologia escolhida foi a abordagem qualitativa, principalmente pelo seu caráter de dar voz aos participantes. (Creswell, 2007). Outro aspecto da escolha se deu a partir da proposta de trabalho nas aulas de um curso de Pedagogia sobre os conteúdos da matemática. O percurso do trabalho iniciou com a possibilidade de compreender as influências e repercussões da matemática na vida dos participantes. Ao possibilitar ouvir os alunos deste curso, os futuros professores, foram evidenciadas as marcas negativas na aprendizagem da matemática. Assim, as construções de uma aprendizagem dialética pautada na teoria e na prática, principalmente nos momentos de estágio proporcionaram compreender os matizes da matemática, que levava em conta seus aprendentes. (Bogdan; Biklen, 1994).

A teoria da matemática pela perspectiva de incluir o outro, num respeito mútuo e a valorização pelos conhecimentos adquiridos anteriormente e a partir daí possibilitar que novas aprendizagens ocorressem foram os eixos trabalhados. Nesta perspectiva, a lógica da pesquisa–ação, também foi utilizada num caminho que constituiu numa construção coletiva, num permanente diálogo entre as teorias, as situações práticas e as dificuldades enfrentadas.

Os instrumentos utilizados durante a pesquisa foram o diário de bordo, que registrou as ações dos estudantes de Pedagogia frente ao ensino de matemática pautado pela ludicidade. Também foram utilizadas as entrevistas semiestruturadas com os estudantes, para melhor compreender o percurso alcançado e teve o intuito de desnaturalização das práticas pedagógicas do ensino da matemática. As análises realizadas teceram os dados coletados com as literaturas pertinentes.

> A análise de dados é o processo de busca e de organização sistemático de transcrições de entrevistas, de notas de campo e de outros materiais que foram sendo acumulados, com o objetivo de aumentar a sua própria compreensão desses mesmos materiais e de lhe permitir apresentar aos outros aquilo que encontrou. (Bogdan; Biklen, 1994, p. 205).

Com esta compreensão, o estudo realizado valorizou os dados coletados que trouxeram as trajetórias dos estudantes frente aos conteúdos da matemática. A pesquisa realizada teve 32 participantes, que foram separados em seis grupos, quatro grupos de 5 participantes e dois grupos com seis. Para apresentar as posições dos alunos denominamos os grupos com a numeração arábica.

O tema em questão e a formação dos estudantes

O tema proposto pelo planejamento do curso de Pedagogia foram os conteúdos e a didática da geometria. Dos estudantes pesquisados mais de 50% possuíam a formação do magistério do ensino médio e 40% deles atuavam a educação infantil e 20% da turma já possuía outra graduação. Neste panorama, as análises iniciais constataram que estes estudantes já tinham consolidado percursos frente aos seus estudos e de seus trabalhos com a docência. Entretanto, quando questionados em relação à matemática e mais especificamente sobre a geometria, os discursos deixaram evidenciadas as lacunas nas dificuldades de compreensão da matemática. Vale salientar que, esta percepção não se restringe a este grupo de estudantes pesquisados, mas ainda permeia os espaços escolares em que a matemática é vista

> [...] com seu caráter de infalibilidade, de rigor, de precisão e de ser um instrumento essencial e poderoso no mundo moderno, teve sua presença firmada excluindo outras formas de pensamento. Na verdade, ser racional é identificado com dominar a Matemática. A Matemática se apresenta como um deus mais sábio, mais milagroso e mais poderoso que as divindades tradicionais e outras tradições culturais. Se isto pudesse ser identificado apenas como parte de um processo perverso de aculturação, através do qual se elimina a criatividade essencial ao ser [verbo] humano, eu diria que essa escolarização é uma farsa. Mas é pior, pois na farsa, uma vez terminado o espetáculo, tudo volta ao que era. Enquanto na educação o real é substituído por uma situação que é idealizada para satisfazer os objetivos do dominador. Nada volta ao real ao terminar a experiência educacional. O aluno tem suas raízes culturais, parte de sua identidade, e no processo essas são eliminadas. Essa eliminação produz o excluído. (D'Ambrosio, 2001, p.14)

A lógica da exclusão apresentada pelo autor pode ser analisada por duas formas distintas nas quais o nosso estudo foi possível constatar. Na primeira perspectiva, a exclusão se processa na dimensão total, pois muitos alunos deixaram a escola por não conseguirem compreender a matemática ensinada. A outra forma de exclusão consiste naqueles alunos que aprenderam a matemática de forma memorizada e sem compreensão. Desta maneira, diante dos conteúdos da geometria sentiam-se inseguros para fazer as atividades propostas. Neste sentido, na avaliação feita inicialmente com os estudantes participantes, a maioria alegou que não possuíam segurança para trabalhar os conceitos de geometria com os seus alunos.

O ensino da matemática nos conteúdos da geometria para muitos alunos se restringia a identificar as figuras geométricas mais comuns, ou seja, quadrado, retângulo, círculo e triângulo. Assim, a geometria vivenciada no dia a dia estava longe da perspectiva dos estudantes, que tinham em mente os conhecimentos adquiridos apenas na teoria.

De acordo com Valente (2012), o Brasil no século IX teve a influência dos estudos de Condorcet[3], francês que associou o ensino de geometria, à agrimensura, à medição de terrenos. A relação da matemática com o cotidiano estava posta desde daquela época. Entretanto, ao longo da educação a geometria passa a ter uma mudança na dimensão do caráter prático,

[3] Nicolas Caritat, Marquês de Condorcet (1743-1794), matemático célebre, toma parte ativa na Revolução Francesa.

> E, mais, a forma prática dessa geometria deverá ser demonstrada no âmbito escolar: a atividade dos alunos com o desenho das formas geométricas. Não mais o campo, o terreno, como lugar de ação dos alunos é prova do caráter prático... Assim, nesses tempos iniciais, logo ficam à mostra, as transformações de significado da geometria prática. (Valente, 2012, p. 91).

Nesta perspectiva de mudanças, a matemática deixa de ser ligada a terra e passa a ser considerada importante para o ensino a ser ministrado levando em conta a geometria, a partir das construções de linhas, de ângulos, de figuras e mesmo dos desenhos em perspectiva de sólidos geométricos. No entanto, mesmo com as exigências desses estudos nos anos iniciais, os conteúdos que não apresentavam uma relação próxima com a prática foram ficando desarticulados e desinteressantes, pois não levavam em consideração as aprendizagens dos alunos. Neste sentido, a matemática se apresentava como uma matéria difícil e teórica.
Em contrapartida, a literatura nos apresenta como é nova "na história da Didática, a atenção ao fato de que o aluno é agente da construção do seu conhecimento, pelas conexões que estabelece com seu conhecimento prévio num contexto de resolução de problemas" (Brasil, 1997, p. 30). Desta maneira, nas orientações legais dos PCNs (1997) a matemática é redirecionada para um diálogo e:

> [...] isso ocorrerá na medida em que o professor valorizar a troca de experiências entre os alunos como forma de aprendizagem, promover o intercâmbio de ideias como fonte de aprendizagem, respeitar ele próprio o pensamento e a produção dos alunos e desenvolver um trabalho livre do preconceito de que Matemática é um conhecimento direcionado apenas para poucos indivíduos talentosos. (Brasil, 1997, 26-27).

Nesta perspectiva, a matemática é trabalhada a partir dos conhecimentos dos alunos e na correlação com o mundo em vivem. Na dimensão da geometria vários aspectos podem elucidar relações de aprendizagem que ultrapassam a matemática escolar. A matemática integrada com as outras disciplinas desmistifica o rigor concebido a ela, ao mesmo tempo em que proporciona uma aprendizagem significativa.

> Os conceitos geométricos constituem parte importante do currículo de Matemática no ensino fundamental, porque, por meio deles, o aluno desenvolve um tipo especial de pensamento que lhe permite compreender, descrever e representar, de forma organizada, o mundo em que vive. A Geometria é um campo fértil para se trabalhar com situações-problema e é um tema pelo qual os alunos costumam se interessar naturalmente. O trabalho com noções geométricas contribui para a aprendizagem de números e medidas, pois estimula a criança a observar, perceber semelhanças e diferenças, identificar regularidades e vice-versa. (BRASIL, 1997, p. 39).

Os PCNs (1997) evidenciam uma geometria que possibilita a repensar o mundo e a trabalhar com situações problemas e assim, ampliar o olhar do estudante diante do seu contexto de vivência. No mundo hodierno, as solicitações são muitas e os estudantes possuem dificuldades de foco e

concentração. Estas duas características são importantes no processo do ensino e aprendizagem, ao experienciar situações reais e desafiadoras os conceitos matemáticos passam a ter significado.

> Parar para pensar, parar para olhar, parar para escutar, pensar mais devagar, olhar mais devagar, e escutar mais devagar; parar para sentir, sentir mais devagar, demorar-se nos detalhes, suspender a vontade, suspender o automatismo da ação, cultivar a atenção e a delicadeza, abrir os olhos e ouvidos, falar sobre o que nos acontece, aprender a lentidão, escutar aos outros, cultivar a arte do encontro, calar muito, ter paciência e dar-se tempo e espaço. (Larrosa, 2004, p. 160).

Os passos cautelosos descritos pelo autor supracitado sobre a capacidade de experienciar a vida é análoga à aprendizagem da matemática. Em relação à parte específica da geometria a literatura apresenta pesquisa[4] do valor de experienciar à matemática em grupos de estudos.

> O processo de aprender coletivamente num grupo pode ter influência na prática pedagógica do professor, que, por sua vez, pode sentir-se motivado a (com)partilhar suas experiências com seus pares, a ponto de avaliar sua prática, trocar ideias e aprimorar e/ou promover mudanças em seu trabalho utilização de práticas formativas em um grupo com características colaborativas que teve um domínio comum de interesse e de trabalho. Esse modo de fazer formação continuada deu às participantes oportunidades de aprofundar concepções e conhecimentos matemáticos e tornarem-se sujeitos protagonistas de sua profissão, pois adquiriram mais autonomia para realizar suas práticas pedagógicas (Azevedo, 2014, p. 871)

Para desmitificar os conteúdos da matemática, principalmente da geometria, que muitas vezes constituem um tabu pelas dificuldades de entendimento, o processo de aprendizagem coletiva para os professores foi uma oportunidade importante. Neste grupo de estudo e trabalho foi possibilitado dar vozes aos participantes.

> As professoras também narraram situações problemas que envolveram os sólidos geométricos e o trabalho com medida. Essas narrativas evidenciaram as abordagens metodológicas redimensionadas pelas professoras do grupo que, pela aprendizagem colaborativa, deram indícios de desenvolvimento profissional e da socialização do conhecimento produzido. (Azevedo, 2014, p. 861).

Nestes exercícios da palavra dada, as narrativas orais e escrita foram construídas e tecidas na trama que permitiram o desenrolar de aspectos metodológicos e conhecimentos matemáticos, Assim, estes professores vivenciaram a experiência de uma matemática lúdica e significativa. “Diante dessa experiência, as professoras tornaram-se sujeitos protagonistas de sua profissão e adquiriram autonomia para produzir inovações curriculares.” (Azevedo, 2014, p. 858).

A proposta criativa foi o ponto detonador deste estudo realizado por Azevedo (2014), que ao possibilitar o protagonismo dos professores efervesceu o seu lado lúdico de reinventar jogos e brincadeiras com a intencionalidade da matemática. Com esta lógica, os jogos diversos que

[4] Azevedo, 2014.

incluíam "[...] boliche, tiro ao alvo, amarelinha, quebra-cabeça, dominó e caixas que contam histórias"[5] foram inseridos nas atividades.

Azevedo (2014) salienta que a intencionalidade de cada jogo tomou proporções muito maiores do que simplesmente a ludicidade. Assim, as especificidades dos objetivos propostos estavam em sintonia com os materiais disponibilizados como também com as regras indicadas. O cuidado em deixar bem explicado e compreendido as regras dos jogos possibilitavam também a formação plena do humano, pois, o processo de socialização é marcado por regras sociais que estabelecem os limites de cada ação. Nesta lógica, o jogo se assemelha as situações do cotidiano em que as ações têm respostas e repercussões.

Em outra pesquisa, os aspectos relacionados aos jogos também foram satisfatórios, pois estabeleciam relações múltiplas entre os envolvidos no processo de ensino e aprendizagem da matemática.

> [...] notou-se que estratégias como jogos podem fazer diferenças quanto à aquisição de conceitos matemáticos. Além disso, a interação entre os alunos, professora e pesquisadora propiciou um espaço de aprendizagem que estimulou para que todos os alunos pudessem compartilhar suas experiências de vida, além de aprender outras novas. (Brito, Campos & Romanatto, 2014, p. 25).

Estas pesquisas vem evidenciar os conhecimentos de Freire (1980-1987), que argumentou nos seus escritos a simetria entre a docência e a discência no espaço de construção dos conhecimentos, e das regras que devem ser explicitadas e seguidas para que a aprendizagem aconteça. Assim, ao aproximar o estudante de seus conhecimentos iniciais fez com que se pudesse traçar um caminho de novas aprendizagens. Desta forma, as intencionalidades das ações docentes fizeram a grande diferença no processo de ensino e aprendizagem.

Comungando com este pensamento D'Ambrosio (2001), elucida aspectos que a matemática, na perspectiva da Etnomatemática[6]. Nesta lógica, todas as culturas são admitidas e a valorização do outro é o ponto forte. Cada cultura traz as suas verdades que podem ser conjugadas com as matemáticas.

> Minhas reflexões sobre educação multicultural levaram-me a ver o ato de criação como o elemento mais importante em todo esse processo, como uma manifestação do presente na transição entre passado e futuro. Isto é, a aquisição e elaboração do conhecimento se dão no

---

[5] (Azevedo, 2014, p. 861).

[6] Programa Etnomatemática - originou e se desenvolveu na Europa, tendo recebido algumas contribuições das civilizações indiana e islâmica, e que chegou à forma atual nos séculos XVI e XVII, sendo a partir de então levada e imposta a todo o mundo. Hoje, essa matemática adquire um caráter de universalidade, sobretudo devido ao predomínio da ciência e tecnologia modernas, que foram desenvolvidas a partir do século XVII na Europa. O nome sugere o corpus de conhecimento reconhecido academicamente como Matemática. De fato, em todas as culturas encontramos manifestações relacionadas e mesmo identificadas com o que hoje se chama Matemática (processos de organização, classificação, contagem, medição, inferência), geralmente mescladas ou dificilmente distinguíveis de outras formas, hoje identificadas como Arte, Religião, Música, Técnicas, Ciências. Em todos os tempos e em todas as culturas, Matemática, Artes, Religião, Música, Técnicas, Ciências foram desenvolvidas com a finalidade de explicar, de conhecer, de aprender, de saber/fazer e de predizer (artes divinatórias) o futuro. Todas aparecem, num primeiro estágio da história da humanidade e da vida de cada um de nós, indistinguíveis como formas de conhecimento.

> presente, como resultado de todo um passado, individual e cultural, com vistas às estratégias de ação no presente projetando-se no futuro, desde o futuro imediato até o de mais longo prazo, modificando assim a realidade e incorporando a ela novos fatos, isto é, "artefatos" e "mentefatos". Esse comportamento é intrínseco ao ser humano, e resultam de impulsos naturais para sobreviver e transcender. Embora se possa reconhecer aí um processo de construção de conhecimento, minha proposta é mais ampla que o construtivismo, que se tornou efetivamente uma proposta pedagógica, e que privilegia o racional. O enfoque holístico que proponho incorpora o sensorial, o intuitivo, o emocional e o racional através da vontade individual de sobreviver e de transcender. (D'Ambrosio, 2001, p. 5).

A matemática neste prisma da complexidade proposto por D'Ambrosio (2001) agrega todos os saberes e traça uma relação íntima com a vida. Assim, associada às pessoas, as suas culturas, a matemática é aprendida numa dinâmica dialética do fazer e do saber. O referido autor também argumenta que os países que foram signatários da Declaração de Nova Delhi (16 de dezembro de 1993), como o Brasil, possui o compromisso de efetivar a educação que tem de ser vista como "[...] instrumento preeminente da promoção dos valores humanos universais, da qualidade dos recursos humanos e do respeito pela diversidade cultural" (Unesco, 1998, s/p). Para que esta educação se efetive os conteúdos e métodos devem atender as reais necessidades de cada povo, numa busca de melhorar as suas condições de vida.

> Naturalmente, embora seja viva e praticada, a cultura popular é muitas vezes ignorada, menosprezada, rejeitada, reprimida e certamente diminuída. Isto tem como efeito desencorajar e mesmo eliminar o povo como produtor e mesmo como entidade cultural. Isso não é menos verdade com a Matemática. Em particular na Geometria e na Aritmética se notam violentas contradições. Por exemplo, a geometria do povo, dos balões e dos papagaios, é colorida. A geometria teórica, desde sua origem grega, eliminou a cor. Muitos leitores a essa altura estarão confusos. Estarão dizendo: mas o que isso tem a ver? Papagaios e balões? Cores? Tem tudo a ver, pois são justamente essas as primeiras e mais notáveis experiências geométricas. E a reaproximação de Arte e Geometria não pode ser alcançada sem o mediador cor. Na Aritmética, o atributo do número na quantificação é essencial. Duas laranjas e dois cavalos são "dois" distintos. Chegar ao "dois" sem qualificativo, abstrato, assim como à Geometria sem cores, talvez sejam o ponto crucial na passagem para uma Matemática teórica. (D'AMBROSIO, 2001, p.15)

A matemática da cultura é viva e significativa. Capaz de fazer com que a aprendizagem ocorra no enfrentamento das situações vivenciadas no cotidiano. Neste sentido, a escola deve aproveitar estas experiências vivenciadas pelos alunos para melhor efetivarem o processo de ensino e aprendizagem. (Alves, 2001). Com esta lógica,

> A adoção de uma nova postura educacional é, na verdade, a busca de um novo paradigma de educação que substitua o já desgastado ensino-aprendizagem, que é baseado numa relação obsoleta de causa-efeito. Procura-se uma educação que estimule o desenvolvimento de criatividade desinibida conduzindo a novas formas de relações interculturais. (D'Ambrosio,

2001, p.16).

Nesta interação mútua da realidade dos estudantes a manipulação do concreto se faz necessário. Entretanto, também se torna necessário ampliar os aspectos de materiais pedagógicos "[...] uma delas refere-se ao palpável, manipulável e a outra, mais ampla, inclui também imagens gráficas". (Lorenzato, 2006, p. 22-23).

Importante destacar que, por mais necessário que seja os materiais didáticos – MD na relação do processo de ensino e aprendizagem outros aspectos serão fundamentais, Assim, "[...] nunca ultrapassa a categoria de meio auxiliar de ensino, de alternativa metodológica à disposição do professor e do aluno, e, como tal, o MD não é garantia de um bom ensino, nem de uma aprendizagem significativa e não substitui o professor." (Lorenzato, 2006, p. 18).

Nesta lógica, o processo de ensino e aprendizagem da matemática envolve vários aspectos como a relação professor e aluno, a ludicidade, os materiais didáticos. Na atualidade os softwares de matemática e os filmes após o trabalho com o concreto consistem numa boa expectativa de trabalhar os conceitos.

Campo de realização

O campo de atuação foi com uma turma do sexto período de Pedagogia em uma Universidade pública. Os alunos traziam experiência de vivência na docência, mas quando questionados sobre a geometria obtivemos duas respostas. Uns 40% afirmaram que não tiveram este conteúdo. Os outros falaram que se lembrava de ter aprendido alguma coisa, mas, que não saberiam demonstrar tal aprendizagem.

As primeiras interferências da professora foi desmitificar a matemática como algo difícil e longe da realidade dos alunos. Ao mostrar a matemática no cotidiano os alunos se disseram perplexo, pois não tinham percebido esta dimensão da matemática.

Os conteúdos foram ministrados paulatinamente com os jogos e brincadeiras, que permitiram que a matemática fosse vivenciada em outro patamar. Após as atividades que envolviam materiais concretos, os softwares e filmes de matemática também foram usados.

A cada aula, o interesse de participação foi aumentando e diminuindo o medo em relação à matemática. Assim, as avaliações constantes presentes no diário de bordo confirmaram a aprendizagem:

> Sair da teoria e trabalhar com a prática é muito mais prazeroso, isso sim é a maneira lúdica de ensinar geometria. Além de proporcionar a construção das formas que vemos no dia a dia. O vídeo nos mostra diversas formas de trabalhar geometria em sala de aula e na interdisciplinaridade. O aluno de envolve e capta a intencionalidade do conteúdo. (Grupo I).

A expectativa de uma matemática rígida foi quebrada pela ludicidade e pela forma de trabalhar os conteúdos, Assim, sempre se reiterava a importância de ter bem explícito a intencionalidade de cada jogo ou brincadeira, para que a aprendizagem fosse percebida como significativa.

> Hoje a aula foi muito interessante, por ter sido prática. Nós direcionamos o olhar ludicamente, para os reconhecimentos das figuras geométricas planas (bidimensionais) e espaciais (tridimensionais). Aprendemos também sobre as faces, arestas e vértices de uma figura. Fizemos jogos e brincadeira que poderão ser praticadas em sala de aula no ensino fundamental, facilitando com isso a apreensão de conteúdos. (Grupo II).

Outros aspectos trabalhados foram a compreensão de que as atividades relacionadas à geometria podem ser realizadas desde a educação infantil. Dessa maneira, a inclusão de conceitos matemáticos desde a terna infância permitirá trazer o cotidiano dos estudantes.

> Foram vários os pontos relevantes da aula de hoje, porém o mais importante, segundo nossa análise foi o perceber a geometria como parte do nosso cotidiano, possibilitando trabalhar vários conceitos desde a educação infantil, desde que utilize a linguagem apropriada para cada faixa etária. (Grupo III).

A cada aula as atividades traziam a desnaturalização da matemática apreendida como difícil e exata. A matemática pela ludicidade começou a despertar nos estudantes de Pedagogia o desejo de ensinar. Na compreensão de que o professor só pode ensinar aquilo que sabe. Os ensinamentos de geometria trouxeram novas expectativas para os estudantes, pois quando o professor sabe e aprecia um conteúdo pode trabalhar de formas diferenciadas, para que os alunos aprendam. “Diante das minhas perspectivas vejo que futuramente conseguirei desenvolver um bom trabalho com os meus futuros discentes. A respeito da disciplina de matemática aprendi vários conceitos” (Grupo IV).

Se para alguns estudantes os conhecimentos adquiridos iriam ajudar na sua prática docente futuramente, para muitos esta realidade já estava posta nos seus trabalhos na educação infantil e também nos períodos de estágio. Vale salientar que, os períodos de estágio permeiam o curso oportunizando aos estudantes vivenciarem a prática docente.

> Aprender a trabalhar a matemática em foram dinâmica fez com que minha postura mudasse. Pensava que não conseguiria devido às dificuldades que obtive durante o colégio. Hoje sei trabalhar com a geometria com uma didática que leve o aluno a não somente obter o conhecimento memorizado. (Grupo V).

A matemática vista como parte do cotidiano trouxeram novas perspectivas para os alunos do curso de Pedagogia. “[...] podemos afirmar que agora entendemos a matemática, pois saímos da matemática teórica e vivenciamos a prática.” (Grupo VI).

Se as afirmações da aprendizagem a partir do lúdico e da vivência dos alunos foram confirmadas, numa entrevista as palavras de uma estudante trouxeram a síntese do aprendizado,

> Desde o Iº período que senti falta de ver a matemática como uma maneira de ensinar, pois até então pensava geometria só no papel do exercício do aluno, no máximo na estrutura da escola. Inclusive hoje consegui ver a matemática desenvolver até no maternal do parâmetro na prática. (aluna VI período).

Essa afirmação elucida que a matemática ainda consiste num tabu que necessita ser derrubado. Entender a matemática no cotidiano e na ludicidade permite abrir os horizontes para diversas formas de tralho interdisciplinar.

Considerações

Os estudos realizados permitiram constatar que mesmo num curso de formação de professores para trabalhar no ensino fundamental a matemática ainda era percebida como algo distante e difícil. As dinâmicas das aulas pautadas nos esclarecimentos sobre a metodologia e a didática empregadas na forma lúdica conseguiram quebrar concepções arraigadas em torno da matemática.

Importante ressaltar que a teoria foi trabalhada conjuntamente com a prática durante toda a trajetória do curso e que as avaliações se pautaram nas experiências dos estágios e nas apresentações de grupo. Assim, os estudantes saíram do lugar de receptores e tornaram-se protagonistas de suas aprendizagens e assumiram posturas de docentes nas atividades propostas.

Outro aspecto, que vale a pena ser ressaltado foi os seminários temáticos que trouxeram perspectivas de compreender a matemática na atualidade. Este estudo, com os limites de apenas uma turma elucidaram a necessidade de ampliar este foco e de trabalhar a matemática com outra dimensão. Ou seja, que levem em conta a trajetória dos estudantes e que os coloquem como corresponsáveis pelas suas aprendizagens.

REFERÊNCIAS

Alves, E. M. S. (2001), *A ludicidade e o Ensino de Matemática:* Uma prática possível. Campinas, SP: Papirus.

Azevedo, P. D. (2014). Narrativas de Práticas Pedagógicas de Professoras que Ensinam Matemática na Educação Infantil. In *Boletim de Educação Matemática*, vol. 28, núm. 49, agosto, 2014, pp. 857-874. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho Rio Claro, Brasil. Disponível em:< http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=291231725021> Acesso em 24 fev. 2015.

Bogdan, R.; Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.

Brasil. (1997). Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros curriculares nacionais*: matemática/Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 1997. 142p. Disponível:<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro03.pdf>. Acesso em 22 de fevereiro de 2015.

Brito, J.; Campos, J. A. P. P; Romanatto, M. C. (2014). Ensino da matemática a alunos com deficiência intelectual na educação de jovens e adultos. In *Rev. bras. educ. espec*. [online]. 2014, vol. 20, n. 4, pp. 525-540. Disponível: http://dx.doi.org/10.1590/S1413-65382014000400005. Acesso em 20 de fevereiro de 2015.

Creswell, J. W. (2007); *Projeto de Pesquisa:* Métodos qualitativos, quantitativo e misto. Porto Alegre: ARTMED.

Condorcet. (2008). *Cinco Memórias sobre a instrução pública*. São Paulo: Editora UNESP.

D'Ambrosio, U. (2001). Paz, educação matemática e etnomatemática. In *Teoria e Prática da Educação* (Maringá, PR), vol. 4, nº 8, junho 2001; pp.15-33. Disponível:<http://etnomatematica.org/articulos/Ambrosio2.pdf>. Acesso em 16 de fevereiro de 2015.

Larrosa, J. (2004). *Sobre a lição*. Linguagem e educação depois de Babel. Belo Horizonte: Autêntica.

Lorenzato, S. (2006). Laboratório de ensino de matemática e materiais didáticos manipuláveis. In Lorenzato, S. *Laboratório de Ensino de Matemática na formação de professores*. (pp.3-38). Campinas: Autores Associados.

Paschoalino, J. (2009). *O professor desencantado – Matizes do trabalho docente*. Belo Horizonte: Editora Armazém de Idéias.

Paschoalino, J. (2015). Saberes e práticas educativas docentes: construções coletivas são possíveis? In Amaral, C. & Moura, J. *O saber e as práticas pedagógicas no século XXI: questões em debate*. (pp. 15-35). Curitiba: Editora CRV.

Unesco. Declaração de Nova Delhi (16 de dezembro de 1993). Disponível em: <http://www.todosnos.unicamp.br:8080/lab/legislacao/legislacao-internacional/declaracao%20de%20nova%20delhi.pdf/view> Acesso em 23 mar. 2015.

Valente, W. R. (2012). In Rev. bras. hist. educ., Campinas-SP, v. 12, n. 3 (30), p. 73-94, set./dez. 2012 73. Disponível em: <http://www.rbhe.sbhe.org.br/index. php/rbhe/article/view/446> Acesso em 04 de junho de 2015.

O Governo da Infância no Filme *Como Estrelas Na Terra*

Luiza Pereira Monteiro
Universidade Estadual de Goiás
luizaintelect@hotmail.com

Sônia Maria Rodrigues
Faculdade da Educação/Universidade Federal de Goiás
smrthomar@gmail.com

Resumo - O objetivo deste texto é o de analisar os modos de governo da conduta da infância pela escola e pela família no filme *Como Estrelas na Terra* do diretor indiano Aamir Khan. Assim, consideramos dar visibilidade aos mecanismos de poder e saber que produzem a mortificação da dimensão poética da infância, aludindo ao que fala Carlos Drummond de Andrade em seu texto *A educação do ser poético.* No enredo do filme é possível identificar a mortificação do "poeta" Ishaan, a perda de um estado de infância que poderia ser considerado como um tempo de formação, de experiência. O diretor nos implica em uma narrativa, colocando o personagem principal em planos temporais diferenciados dos demais personagens para nos mostrar um Ishaan em "estado de poesia". O seu "tempo" é bem diferenciado em relação ao dos outros: do seu pai, mãe e irmão. Isso é mostrado por meio de um clipe com a música *Maa*, de Shankar Ehsaan Loy, narrando a correria da família com os afazeres domésticos, com o trabalho e estudos em contrapartida ao modo como Ishaan lida com o seu cotidiano, em estado de infância. O diretor retarda, através do recurso da câmera lenta, esse tempo de Ishaan, mostrando outro ritmo. Na escola não é diferente. Na cena inicial do filme há uma profusão de números e letras que se entrecruzam na tela, ao mesmo tempo em que professores ditam notas de cada aluno. No momento em que são ditadas as notas não boas de Ishan em relação ao quadro de valores da escola, soa o barulho de uma campainha que destaca a sua diferença, nos termos de Foucault, a sua "anormalidade". O filme subverte o discurso classificatório daqueles que concebem a diferença como inferioridade, considerando, por exemplo, a categoria infância que carrega o sentido etimológico do *não lugar,* da *não fala*, historicamente inferiorizada na relação com o adulto. Ao enfatizar os modos de produção do sujeito nas instituições da modernidade, apresenta os de mortificação e libertação do sujeito.
Palavras-chave: Cinema. Governo. Escola. Infância. Experiência.

Introdução

Como Estrelas na Terra (Taare Zameen Par) é um filme indiano produzido, dirigido e coprotagonizado por Aamir Khan, lançado em 2007. O protagonista principal é Ishaan Awasthi (Darsheel Safary), um menino de 9 anos de idade, pertencente a uma família de classe média indiana entorno do qual se desenvolve o drama da infância incompreendida pelos adultos, na ótica

da criança, ou, de outro modo, a luta pelo controle da criança e sua constituição objetiva e subjetiva.

Como a experiência do expectador faria a leitura do embate entre esses duas dimensões: a de um tempo de infância e a do controle institucional? O que o filme nos endereça com essa dinâmica conflituosa e paradoxal no âmbito das instituições – família e escola – que em primeira e última instância são responsáveis pelo cuidado e a educação da criança? A narrativa do filme nos endereça a perceber a colonização e a mortificação da dimensão poética da infância, em Ishaan?

O filme se movimenta através de dois eixos principais: um que nos endereça ao universo da infância e outro que nos encaminha ao mundo adulto, em especial às formas de governo e gestão da criança. Vale refletir sobre o que é próprio ao mundo infantil: percepções, sentimentos, imaginário criativo e simbólico etc., como também o que é pertencente ao mundo adulto: "a oposição do verdadeiro e do falso, da realidade e da ilusão, do científico e do não científico, do racional e do irracional" (Foucault, 2011, p. 52), que se fundamentam nas relações de poder e saber, como discurso de verdade a serviço da sujeição da infância, de sua exclusão e inclusão social, expressas no campo e fora do campo cinematográfico.

O diretor Aamir Khan, com sua sensibilidade, nos endereça para a percepção e a significação de um luta insana e paradoxal que se dá para além da janela do filme, isto é, o que está fora do campo da visão, dado pela imagem e que diz respeito à relação entre o indivíduo e a sociedade, entre o "social" e a "psiquê" humana, ou entre a narrativa do filme e os usos e significações que o expectador faz dele (Xavier, 2014).

O filme possibilita uma significação da sociedade organizada a partir das instituições, no caso específico a família e a escola, como instâncias sociais encarregadas do processo de sujeição e normalização da criança em direção à formação de um modelo de homem adulto bem sucedido, de acordo com os canônes matriciais para o comportamento na sociedade moderna (Foucault, 2010). Um embate de forças pela sujeição do outro por um lado e, por outro, o escape e o exercício da liberdade representada por Ishaan, uma criança em período escolar e com dificuldade de aprendizagem, de acordo com os padrões da escola, do sistema educacional.

A família e a escola como mediadoras entre a sociedade e o indivíduo procuram moldar e fazer de Ishaan um igual, para torná-lo um sujeito produtivo e adaptável à lógica da homogeneidade social. Uma ótica da sociedade adulta capturada pela lógica do capital, onde as instituições família e escola, muitas vezes, não conseguem perceber a criança no seu "tempo de infância". Nessa perspectiva, a educação significa mais um tempo de preparação para a vida adulta do que propriamente a vivência de *um tempo de experiência singular à criança* que configuraria o desenvolvimento da criança para a conquista de sua independência e autonomia, isto é, para a crítica e o exercício da cidadania.

Além da eficácia do filme *Como Estrelas na Terra* em provocar a produção de sentidos e identificações (Xavier, 2014) no expectador acerca da morte simbólica do sujeito poético, ele possui o potencial de constituir experiências estéticas capazes de deslocar o expectador e fazê-lo ressignificar sua leitura de mundo, suas relações e a dimensão da experiência na sala de aula, inspiradas na musicalidade da narrativa fílmica, na expressão poética e no sofrimento de Ishaan.

O governo e a subtração da infância no filme

Ishaan é uma criança inteligente, criativa e imaginativa, no entanto, apresenta dificuldades de aprendizagem na leitura e na escrita. Mas por que? Ishaan está sempre imerso no seu mundo imaginário, de desejos, sonhos e fantasias, não se deixando capturar pela pressão da família e da escola que lhe são apresentadas como perturbadoras.

O diretor nos implica em uma narrativa cujo personagem principal encontra-se em planos temporais diferenciados dos demais personagens. É justamente essa diferenciação temporal que mostra um Ishan em "estado de poesia". O seu "tempo" é bem diferenciado dos outros: do seu pai, mãe e irmão. Isso é mostrado por um clipe, música que narra a correria da família com os afazeres domésticos, com o trabalho e estudos em contrapartida ao modo como Ishan lida com o seu cotidiano. O diretor retarda, através do recurso da câmera lenta, esse tempo de Ishan, produzindo um ritmo que é outro, é singular, próprio desse menino. E na escola não é diferente. Aliás, o quadro inicial do filme situa a posição de Ishan na instituição em que ele estuda.

A primeira imagem do filme é uma profusão de letras dançado e de uma professora falando na forma de uma verborragia desenfreada, uma profusão de números e letras que se entrecruzam na tela, ao mesmo tempo que imagens de professores ditando notas de cada aluno, sempre destacando, pelo barulho de uma campainha o momento em que é citado alguma das notas de Ishaan, que não são boas em relação ao quadro de valores da escola. As outras formas de destoamento temporal de Ishan em relação aos demais da sala de aula se dão por momentos fora dela. Se ele não se enquadra é colocado para fora. E esses momentos vão produzindo marcas que ainda não incomodam Ishan. Na cena seguinte, o diretor nos dá a ver imagens próprias do imaginário de Ishaan: um mundo colorido e belo onde todas as coisas se comunicam e brincam em "estado de poesia". Nos valemos deste termo, tomando emprestado de Carlos Drummond de Andrade (2003). Em seu texto, *A educação do ser poético*, ele associa "estado de infância", com "estado de poesia". Vale relacionar, como citação, parte do texto em que ele menciona esse "estado de poesia" com o "estado de infância". Vejamos como ele assim nos diz:

> Por que motivo as crianças, de modo geral, são poetas e, com o tempo, deixam de sê-lo? Será a poesia um estado de infância relacionada com a necessidade de jogo, a ausência de conhecimento livresco, a despreocupação com os mandamentos práticos de viver – estado de pureza da mente, em suma? Acho que é um pouco de tudo isso, se ela encontra expressão cândida na meninice, pode expandir-se pelo tempo afora, conciliada com a experiência, o senso crítico, a consciência estética dos que compõem ou absorvem poesia. Mas, se o adulto, na maioria dos casos, perde essa comunhão com a poesia, não estará na escola, mais do que em qualquer outra instituição social, o elemento corrosivo do instinto poético da infância, que vai fenecendo, à proporção que o estudo sistemático se desenvolve, ate desaparecer no homem feito e preparado supostamente para a vida? Receio que sim. (Drummond de Andrade: 2003)

De algum modo o filme possibilita pensar a respeito dessas questões postas por Carlos Drummond de Andrade (2003). Ele nos ajuda a elaborar mais a respeito dessa proposta implícita no texto *A educação do ser poético:* "estado de poesia" e "estado de infância". Isso nos permite associar esse "estado de infância" com o "tempo de infância" na perspectiva da sociologia da infância. Sendo assim, a concepção de criança se dá a partir do estudo da sua alteridade ou das "culturas da infância": "um conjunto estável de atividades ou rotinas, artefactos, valores e ideias que as crianças produzem e partilham em interação com seus pares" (Corsaro e Eder, 1990, apud Sarmento, 2005, p.373). Atividades e *modus operandis* próprios da criança, constitutivos de um *tempo de experiência singular*, que significa reconhecer a infância como uma categoria geracional especifica, na sua diversidade etária, socioeconômica, étnica e cultural, porém em um sentido positivo de totalidade e completude; e não como falta ou inacabamento, como concebe as ciências modernas (Sarmento, 2005).

Desse modo, o filme possibilita, pela forma da narrativa, por meio dos seus dispositivos estéticos, a cada plano, dar visibilidade às formas de governo da conduta da infância, ao mesmo tempo em que evidencia a subtração do "tempo de infância" de Ishaan. No filme, a constituição desse "tempo singular da experiência" de Ishaan se dá simultaneamente ao seu processo de colonização e subtração, pela intervenção da escola e da família, com suas tecnologias de controle e governo da conduta infância.

O conceito de governo da infância compreende os estudos realizados por Foucault (2011) acerca da categoria governo dos homens pela verdade. Ele se situa no campo do que o autor chama de história do pensamento. Nessa análise, o autor desloca-se da discussão acerca do saber-poder para uma perspectiva de controle (governo) do sujeito, no caso a criança, com base no dicurso de verdade, ou seja,

> um conjunto de conhecimentos verdadeiros, de princípios racionalmente fundados ou de conhecimentos exatos, os quais [...] são atribuidos a uma estrutura racional que é própria a um domínio de objetos possíveis e que é o Estado. Dito de outro modo, a ideia de uma razão de Estado me parece ter sido na Europa moderna, a primeira maneira de refletir e de tentar dar um estatuto preciso e utilizável às relações entre o exercício do poder e a manifestação da verdade. (Foucault, 2011: p.54).

É, portanto, a partir dessa lógica racional de Estado, com base nos diversos conhecimentos da mordernidade, que a noção de uma historicidade da infância se constitui como objeto de estudo de saberes específicos. A escola comparece, nesse contexto, como uma instituição que regula o mundo objetivo e subjetivo da infância, com foco nas matrizes de comportamento estabelecidas para a formação de um padrão de humanidade, que atenda as demandas de coesão, produção e reprodução social. (Foucault, 2010 e Pereira, 2009).

No filme, *Como Estrelas na Terra*, esse papel da escola com suas "tecnologias" pedagógicas de governo da infância é explicitado e sustentado nos discursos de verdade e nas relações de poder e saber estabelecidos entre a escola e a família de Ishaan. Embora Ishaan tenha, a princípio, resisitido, ele não consegue escapar ao controle das duas instituições. Como prêmio pelo "mau

comportamento", o menino é enviado para um colégio interno sob o argumento de que lá ele seria "disciplinado e aprenderia a ler, sob as normas rígidas e austeras desse segundo colégio, lugar de mais outras experiências de dominação, controle e também de superação. Vejamos!

Nesse ponto da narrativa do filme a sua identidade de criança "anormal", indisciplinada, desobediente, desinteressada e preguiçosa já fora produzida pelos discursos de verdade. Ishaan continuava sem conseguir aprender os códigos da escola, as letras dançavam à sua frente, embaralhavam-se e voavam, mas ele não conseguia ler, pois lhe escapava que a junção de letras constituíam palavras, frases, parágrafos, textos. Sob o estigma do "mau aluno", a opressão sobre Ishaan ia cada vez mais subtraindo-lhe a sua infância. Ele perdeu completamente o desejo, aquela força criativa por tudo que gostava. Essa situação o colocou em um estado angustiante, de bastante sofrimento, fazendo com que ele se isolasse cada vez mais dos colegas, ainda que estando entre eles. As cenas consecutivas de tamanho sofrimento colocam também o expectador na experiência desse estado de profunda desolação e abandono afetivo. Nem mesmo a presença dos seus pais e irmão, quando o visitavam, o tirava de um estado de morte simbólica.

Olhar a infância no filme

"O que não vemos não sentimos. Mas às vezes... o que vemos na verdade não é. E... o que não vemos... na verdade é. Quero dizer..." (Khan, 2007), fala interrompida de Ishaan, momento em que ele, a mando do professor da segunda escola, lê e interpreta uma poesia. Mas retornemos às primeiras imagens e narrativas musicais do filme. O diretor nos mostra um problema de escuta da criança, da compreensão desse "estado de infância", pelo adulto. Ishaan não é percebido nem ouvido na sua dificuldade em aprender a ler e a escrever, ao contrário, é interditado e massacrado na sua sensibilidade de criança. Desde o início do filme até um pouco além dessa cena da interpretação do poema, o menino se depara com um mundo adulto que se faz de surdo para ele. Nessa interpretação que faz do poema ele é rechaçado pelo professor. Não deveria ser de acordo com o que ele compreendia, "mas como o professor queria que fosse". Assim foi o que disse-lhe o seu colega. Não importa se ele produz desenhos, pinturas, *clipebook,* uma vez que possuem uma utilidade prática. É preciso se enquadrar nos moldes desse "governo" da infância.

Essa interdição na sensibilidade de criança que se dá na tela do cinema, também ocorre na construção moderna da infância, significando a sua separação do mundo adulto e sua institucionalização, conforme nos diz Sarmento (2005). Esse autor afirma que o desenvolvimento da creche e da escola pública, por exemplo, foi fundamental nesse processo de exclusão da infância, sendo, portanto, um movimento histórico mais complexo e profundo, pois soma-se à sua institucionalização uma concepção negativa de infância que a constitui como um *ser* incompleto e inacabado, como o lugar da desrazão, em uma sociedade em que a razão ocupa o lugar da verdade. A própria etimologia da palavra infância encarrega-se de estabelecer um lugar social e simbólico negativos para ela. Assim, nas palavras de Sarmento:

> *Infância* é a idade do não-falante, o que transporta simbolicamente o lugar do detentor do discurso inarticulado, desarranjado ou ilegítimo; o *aluno* é o sem-luz; criança é quem está em processo de criação, de dependência, de transito para um outro. (Sarmento 2005: p.368).

O autor discorre sobre os efeitos diversos dessa concepção negativa de infância que resulta em interdições no campo linguístico, jurídico, político e socio-cultural. Desse modo, a criança nem sempre é percebida e ouvida na sua dimensão existencial, considerada no conjunto de elementos que a constitui.

No filme, dois tipos de olhares foram dirigidos a Ishaan, na perspectiva da narrativa. Um olhar que os gregos chamaram de receptivo, o olhar involuntário, "definido como um *ver-por-ver*, sem o ato intencional de olhar" (Vasconcellos, 2005: p.95), porque mediado, entre outras coisas, por essa visão negativa, que o cerca e, com efeito, pela concepção de condução e formação da infância, predominantes no campo fílmico. O segundo olhar é o ativo, que busca algo que diferencie a criança, que a singularize. Algo que o sujeito que olha - no caso o personagem Ram Shankar Nikumbh (Aamir Khan), o professor substituto da disciplina de *Artes*, do colégio interno - busca reconhecer, distinguir, recortar de um contínuo de imagens de crianças na sala de aula a imagem de Ishaan desolado, desencantado, mortificado, para analisar, medir e interpretar o seu sofrimento. Segundo Vasconcellos (2005: p.95),

> Na Renascencia vamos encontrar o olhar designando como perspectiva, numa busca de recriação da pintura dos Antigos para fundar a ciência dos Modernos, e para tanto, transpõe-se as formas do corpo para as telas. Nesta nova ciência, a proprosta é descobrir as leis inscritas no vôo dos pássaros, assim como na órbita dos planetas. Para conseguir alcançar essas duas metas o pintor cientista aprende a olhar, um olhar que funde o olhar do pintor com o do sábio, atingindo na arte a aliança da carne com o espírito, ou do corpo e da alma, aparência e transcendência, como na obra de Leonardo da Vinci. A partir desta conquista, a verdade da arte é a verdade de corpo e alma e o olho é o instrumento que leva a alma ao mundo, enquanto traz o mundo à alma.

Essa perspectiva estética nos possibilita pensar na forma como a arte comparece no filme, isto é, a sala de aula do professor substituto se constitui como um lugar de experiência estética, nos moldes propostos por Carlos Drummond de Andrade em *A educação do ser poético.* Por meio dela e do olhar estético desse professor, o personagem Ishaan é resgatado de sua morte simbólica ao mesmo tempo em que é endereçado ao expectador a identificação com uma nova perspectiva de governo da infância: a educação da criança em si e para si, condição *sine qua non* para uma efetiva educação que promova a formação integral do sujeito, isto é, condição sem a qual não se pode deixar de ser.

O filme também nos mostra o *estado de infância* como uma dimensão poética, que foi subtraida de Ishaan, mas que é possível de ser ressignificada pelo sujeito criança. Nos apresenta a dimensão do humano como instância em transformação, aberta à ação educativa. Cabe, portanto à escola e à família fazer a crítica às formas de submissão do outro (e ao outro), postas pela racionalidade de Estado (Foucault, 2011) e pelos seus discursos de verdade; perceber que a criança pode superar

suas dificuldades desde que ela seja percebida na sua totalidade e não apenas nas suas "incompletudes".

O encontro entre professor de artes e Ishaan

Na percepçâo de um Ishaan desolado e mortificado que o professor de artes se depara. Contudo, pelos efeitos de sua condição e da sua relação com o saber, com o seu trabalho como da ordem de uma experiência, de uma experiência estética, que lhe é possível um "olhar" para Ishaan na sua singularidade e assim a constituição de um lugar de "escuta" desse sujeito. Dessa forma, o filme estabelece a diferenciação do professor de arte em relação aos outros professores, ao modo como eles concebem o ensino. Mas como o professor promove essa escuta do sujeito Ishan? Investindo em um tempo de formação, criando um tempo e espaço para que aquele aluno seja atravessado por uma experiência, seja de leitura, escrita etc.

Mas vejamos como se dá esse encontro entre o professor de arte e Ishan, em estado de morte simbólica. Poderíamos antecipar e dizer que ele se dá a partir do momento que o professor observa nos cadernos do menino algo importante: os erros destacados na escrita daquela criança estariam para além de uma classificação comum, padronizada, pois obedeciam certo modo de funcionamento, indicavam repetições que diziam muito mais do que somente erros por uma deficiência cognitiva. É o que veremos mais adiante. Mas antes falaremos dos desencontros, tanto de Ishan, desde o início do filme, como também do professor, a partir do momento que adentra a sala de aula dessa criança, na metade do filme. A beleza estética do filme está justamente na *forma* como o diretor nos conta a história, como ele nos implica nos variados planos que constituem a narrativa para nos mostrar esse *encontro.* Aliás, o enredo em si é bastante comum, na medida em que conta, de certa forma, uma história de exclusão tão comum no dia a dia da escola.

Portanto, o diretor do filme nos faz ver aquilo que nos escapa nos atropelos da vida cotidiana de uma escola. Nesse caso, não poderíamos deixar de considerar que isso que ele nos dá a ver é possibilitado pela técnica do cinema. A potência do cinema está justamente em tornar visível o que os nossos olhos não alcançam. Nesse caso, o filme *Como estrelas na terra* nos mostra o tempo de formação de Ishan que pode ser associado ao estado de infância mencionado por Carlos Drummond de Andrade (2011) em *A educação do ser poético.*

Mas o que teria nesse filme que dá a ele um caráter estético que pode ser associado ao que Carlos Drummond de Andrade problematiza em seu texto, a saber, a perda da experiência, ou melhor, nos termos benjaminianos, o empobrecimento da experiência? Pelo próprio desenvolvimento da história poderíamos identificar a mortificação do "poeta" Ishan, a perda de um *estado de infância* que poderia ser considerado como um tempo de formação, de experiência.

A princípio estamos focando na relação professor e aluno, destacando a formação do professor que não deixa de ter um papel determinante na formação do aluno. Há uma cena importante de ser destacada que se passa na primeira escola, antes do menino ser transferido. Trata-se de um

momento em que Ishan é convocado a ler. Toda a classe na expectativa de talvez mais um fracasso e ele angustiado diante das letras diz que não consegue ler porque "as letras estão embaralhadas". Esse poderia ser um sinal para que a professora olhasse de modo ativo para Ishaan. O dispositivo que corresponde à insistência da professora para que lesse em voz alta é também o de "ler de forma embaralhada", tal como as letras se configuram para ele. Logo em seguida Ishaan é posto para fora da sala.

Expulsar Ishaan da sala de aula é também apresentado em vários outros planos, mas sempre em contraposição ao modo como Ishan subverte todas as formas de enquadramento ao governo da infância, até o momento em que é "deixado" em uma escola em sistema de internato. Esse outro tempo nessa escola pode ser relacionado à morte do poeta, tal como problematiza Carlos Drummond de Andrade (2003). Todas as situações do "menino poeta" demonstram o seu estado de angústia, a sua tristeza por estar fora do convívio com a família. Isso é enfatizado por várias cenas, portanto há de se destacar algumas. Uma primeira é justamente um pequeno *videoclipe* que narra ao mesmo tempo, entrecruzando e alternando cenas de Ishan sozinho na escola e da sua família, no carro, de volta para casa. A letra da música desse *videoclipe* se dirige à mãe, com indagação para a mãe: "o que eu fiz..." (Khan, 2007). O detalhe em *close up* de um *flipbook* nas mãos da mãe encena o afastamento de Ishan de sua família. Ele mesmo quem fez, quem desenhou as cenas de sua exclusão do convívio familiar nesse pequeno livro.

Assim, nessa escola o garoto segue, mas sem ter consigo a cumplicidade de sua poesia para subverter o enquadramento que lhe é imposto. O expectador acompanha também angustiado a sua tristeza até o momento da cena em que ele é apresentado de costas contemplando o horizonte, desejando ir para além ou sendo capturado pelo abismo. Consideramos que é anunciado, dessa cena em diante, que algo irá mudar. O seu colega de classe o "resgata" desse estado e diz que o professor de artes foi substituído.

Mas não foi neste momento que se deu o encontro entre Ishan e esse professor. Embora ele se apresente com música e arte e aposta na experiência estética dos alunos, os coloca para desenhar "livremente", sem modelos na mesa, ainda assim Ishan não corresponde. Em um movimento inverso ao do professor ele mergulha em sua tristeza.

Depois de várias situações em que o professor se estranha com a condição daquela criança em sua sala, completamente inerte, também de outras em que depara com ele no corredor, do lado de fora da sala, repetições de situações acontecidas na escola anterior, há o momento em que esse professor insere Ishaan em outra cadeia simbólica. Isso porque ele descobre nos cadernos do menino, de outras disciplinas, certa regularidade nos "erros", repetição na forma como eles se constituem.

Freud (1996), em *Psicopatologia da vida cotidiana*, mostra que as *falhas* na fala, na leitura e na escrita também se dão na vida cotidiana. Trata-se de um texto que ele apresenta uma compilação de *lapsos* de fala, de leitura e escrita para deslocar a ideia do patológico que está no termo "parafasia", para fatos de linguagem corriqueiros que dão a ver manifestações do inconsciente.

Nos valemos do estudo desse texto para entender que existe algo para além de uma classificação do modo de constituição desses *lapsos,* assim como o autor considerou os dois gramáticos, que

estudou. O que Freud nos ensina é que a constituição dos *lapsos se* dá por uma lógica, certa ordem de funcionamento. Isso para todos os tipos de lapsos, tanto os de fala, como os de leitura e também os de escrita.

Poderíamos relacionar essa lógica mostrada por Freud (1996) ao modo como o professor observou os erros que se repetiam nos cadernos de Ishan. E o que ele faz? O desloca do estigma de menino preguiçoso, insolente, distraído, devagar..., para a inclusão dos seus lapsos na série dos grandes homens da história, que também tiveram dificuldades em aprender a ler e escrever, mas que deixaram grandes legados para a humanidade. O professor enumera Einstein, Da Vinci..., como também um grande músico da atualidade, até se incluir, em um momento após a aula. É esse o momento do encontro entre aluno e professor, momento de resgate de Ishan.

Mas por que o diretor do filme nomeia a dificuldade de Ishan, com a leitura e escrita, pela fala desse professor, como dislexia? Principalmente no momento em que o professor comunica ao diretor do colégio, as potencialidades do menino?

É um ponto do filme que poderia resvalar para uma interpretação que cessaria o investimento com o aluno, porém, o professor não o fez. Após essa conversa com o diretor da escola, ele se implica mais na formação do garoto, investe seu tempo para além do que constitui o da sala de aula e o acompanha nas outras disciplinas. Assim, há o tempo em que se vê um professor implicado em um desejo de ensinar e um aluno no de aprender. Ainda que se utilize de todos os instrumentos didáticos para que Ishan se precipite na leitura e escrita, o que importa ressaltar é o "olhar" diferenciado desse professor para aquele aluno em particular.

De qualquer modo, a cena do professor com o diretor da escola é um momento em que o diretor do filme deixa para o expectador a possibilidade de acompanhar o professor e continuar junto de Ishan, como sugere o filme desde o início, como também abandoná-lo, excluí-lo e ficar ao lado do diretor da escola que se alivia com o diagnóstico, pois assim o transferiria para uma escola que trabalha com "crianças especiais".

Haveria portanto, uma tendência de se fixar no diagnóstico, como também na atuação do professor com Ishan, no seu manejo na sala de aula, mas se isso ocorresse, a dimensão estética da ação do professor no filme ficaram reduzidos ao "uso de uma metodologia inovadora". Não se trata disso, pensar assim seria reiterar o abandono de Ishan, olhar para a questão do lado de fora e não se implicar nela, tal como diz Hanna Arendt (2009) a respeito da posição do professor: "Face à criança, é como se ele [o professor] fosse um representante de todos os habitantes adultos, apontando os detalhes e dizendo à criança: — Isso é o nosso mundo" (2009, p.239)

Com essa postura do professor, o menino aprende a ler, ou melhor, consegue "desembaralhar as letras". A cena em que isso se dá a ver, não por acaso, é a que o pai o vê de longe, mas o suficiente para ouví-lo ler o cartaz que anuncia o concurso de artes para toda a escola. É uma semana bastante poética que não há como mencioná-la sem aludir à cena em que Guimarães Rosa descreve a mudança de visão de mundo de Miguilim na medida em que ele coloca os óculos e passa a ver outro Mutum. Uma transição bela do Mutum da infância que ele logo deixará ao ir embora com o doutor. Aliás, a história do Miguilim de Guimarães Rosa é também emblemática para se falar desse estado de infância", de um tempo de experiência", "tempo de infância", de um

outro modo de conceber a infância e por isso pensar um outro modo de formação, tal como propõe Carlos Drummond de Andrade em *A educação do ser poético*.

Considerações finais

Ao tecermos as considerações finais, retomamos as questões iniciais: os modos de governo da conduta da infância pela escola e pela família em um filme. Aproveitamos para ressaltar a relação que estabelecemos com o cinema em nossas análises. Consideramos os efeitos produzidos pelos seus dispositivos, no que o cinema contribui para elaborarmos os conceitos implicados em nossas pesquisas, muito mais do que aplicar esses conceitos, reduzindo o filme ao enredo somente. Isso não nos daria condições de pensarmos sobre o conceito "infância" em sua complexidade, tal como elaborado no texto de Sarmento (2002).

O filme, como dissemos, possibilita pensar a dimensão paradoxal do conceito de infância construído historicamente: ao mesmo tempo que inclui, porque constitui um campo discurso de problematizações, também exclui, pois discursivamente promove a separação do mundo adulto do concebido pela criança.

Pensar os efeitos do cinema, da forma como o filme em questão dá materialidade dessa complexidade do conceito de infância, não é possível sem a dimensão do expectador. Ao discorrermos sobre o filme estamos também nos implicando nessa dimensão. Para melhor entendê-la recorremos ao texto de Roland Barthes (1988) *Ao sair do cinema*. O que ele diz nesse texto? Das situações vertiginosas de saída do cinema. O texto fala da condição do expectador relacionando os efeitos de vertigem, de desconforto no corpo causados na saída do cinema. Ele inicia o texto discorrendo sobre o efeito de captura proporcionado na sala de cinema. Para ele, esse que dela sai, se encontra ainda em um estado sonolento e entorpecido ao novamente se deparar com a rua iluminada e um pouco vazia e ainda caminha silencioso e em transe hipnótica, "o seu corpo tornou-se algo sopitável, doce, tranquilo; mole como um gato adormecido, ele se sente um tanto desarticulado, ou ainda (para uma organização moral o repouso só pode estar aí) irresponsável (2012, p. 427).

Ressaltamos que esse expectador aturdido não é produzido por qualquer filme. Consideramos que *Como estrela na terra* seja um que possamos relacionar à proposta de Barthes (2012), por justamente podermos nele retornar é observar a cada vez um aspecto diferente. Foi assim que o texto foi se constituindo, pelas idas e vindas em cada plano, destaques de cada aspecto da narrativa. Por exemplo a luz, as diferenças em tons fortes e desbotados para situar o menino na escola e na cidade. Se na primeira situação as cores quase alcançam um tom sépia, na cidade, quando a descobre após ser expulso da sala, é de um colorido que implica o expectador nesse mundo experiências tão distintas dela. Foi nessa materialidade que nos permitimos tecer este trabalho entrelaçando o que o filme nos permitiu elaborar em termos de conceitos: "governo e a subtração da infância", "olhar a infância no filme" e "o encontro entre professor de artes e Ishaan". Não há como não "olhar" para Ishan! É esse o efeito que o filme produz! A condição de "expectador aturdido", que se estranha, que sofre junto com o personagem é que nos permite pensar o conceito de infância, considerando o seu paradoxo, uma vez que junto com o

personagem também fomos atravessados pela experiência da alteridade, ora do lado do professor, ora do lado da criança.

Referências

Andrade, C. D. (2003) A educação do ser poético. In Carlos Drummond de Andrade, *Carlos Drummond de Andrade poesia completa.* Rio de Janeiro: Nova Aguilar.

Arendt, H. (2009). A crise na educação. In Hanna Arendt (ed), *Entre o passado e o futuro* (pp. 221-247). São Paulo: Perspectiva.

Barthes, R. (1988). Ao sair do cinema. In Roland Barthes (ed). *O Rumor da lingua.* São Paulo: Brasiliense,

Freud, S. (1996). A psicopatologia da vida cotidiana. In Sigmund Freud (ed) *Obras Completas de Sigmund Freud* vol VI – edição Standard Brasileira. Tradução dirigida por Jayme Salomão. Rio de Janeiro: Imago.

Foucault, M. (2011). *Do governo dos vivos: Curso no Collège de France* (1979-1980). Organização Nildo Viana, SP/Rio de Janeiro: CCS/Achiamé.

_____. (2010). O governo de si e dos outros: Curso no Collège de France (1982-1983). Trad. Eduardo Brandão, São Paulo: martins Fontes.

Pereira, F. (2009). Governo da infância e profissionalidade docente: narrativas e formação inicial de professores. *Educação, Sociedade & Cultura*, nº 29, 89-108. Universidade do Porto (Porto/Portugal).

ROSA, J. G. (1984). Campo Geral. In João Guimarães Rosa (ed) *Manuelzão e Miguilim* (pp. 12-142), Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira.

Sarmento, M. J. (2002). *Imaginário e culturas da infância*. Texto produzido no âmbito das atividades do Projeto *"As Marcas dos Tempos: a interculturalidade nas culturas da infância",* Projecto POCTI/CED/49186/2002, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia. Instituto de Estudos da Criança. Universidade do minho. http://cedic.iec.uminho.pt/Textos_de_Trabalho/textos/ImaCultInfancia.pdf (Acessível em: 25 de junho de 2015)

_____. (2005). Gerações e alteridade: interrogações a partir da Sociologia da Infância. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, nº. 91, 361-378, maio/Ago. http://www.cedes.unicamp.br (Acessível em 13 de junho de 2015)

Vasconcellos, I.. (2005). O olhar e a fruição espectorial. *Linguagem em (Re)vista*, Ano 02, Nº 02. Niterói, jan./jun.

Xavier, I. (2014). *O discurso cinematográfico: opacidade e transparencia*. 6ª ed., São Paulo: Paz e Terra.

Ensino Médio Politécnico no Rio Grande do Sul: Política Pública e o Jovem[1]

Marcia Eliana Migotto Araujo
Universidade Federal de Santa Maria- Brasil
meliana12003@yahoo.com.br

Antônio Carlos Minussi Righes
Universidade Federal de Santa Maria- Brasil
acmrighes@gmail.com

Resumo - O presente texto tem por objetivo descrever, no contexto histórico da Educação Básica Brasileira- Ensino Médio Politécnico, nos anos de 2011 a 2015, as políticas públicas educacionais que fazem parte do cenário de uma escola pública no Estado do Rio Grande do Sul- Brasil, considerando o perfil dos alunos do ensino Médio Politécnico. Como referencial teórico, serão apresentados autores que abordem sobre o assunto, os documentos legais, os estudos teóricos acerca das políticas públicas e, também, sobre o jovem estudante. A metodologia utilizada para este estudo é quali-quantitativa e descritiva, buscando dados estatísticos no Instituto Nacional de Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) para auxiliar a pesquisa. Atualmente, no Brasil, busca-se acabar com o analfabetismo e ampliar a escolaridade dos jovens. Espera-se que ditos jovens possam concluir a Escola Básica, o Ensino Médio e, para tanto, as políticas públicas servem de suporte para atender e legitimar esta necessidade. Este artigo tem apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil.

Palavras-chave: Brasil. Políticas Públicas. Escola Pública. O Jovem Estudante.

Introdução

No Brasil, pensar na relação entre as políticas para educação básica e as políticas para o jovem discente não é tarefa simples. Este é um espaço constituído por problemas sociais, políticos e educativos que, no país, agrava-se devido a grande diversidade ambiental encontrada em relação aos seus diversos estados que apresentam peculiaridades culturais, econômicas e sociais. O país é uma federação composta por 26 estados, um Distrito Federal e, neste, está a capital – Brasília.

Incorporado a isso, existem movimentos sociais de grupos diversificados, institucionais ou não, que promovem ações de juventude. Dentre esses movimentos, citamos, aqui, um importante evento que teve por objetivo pensar a educação do jovem, a partir de um desenvolvimento integral, compreendendo as múltiplas dimensões da vivencia e das condições juvenis. Neste, foi elaborado um documento que atualmente é parte dos documentos do “Conselho Nacional de Juventude”, de 2010 (Papa & Freitas, 2011).

É possível afirmar, de acordo com Papa & Freitas (2011), que, a partir do ano de 2011, no Brasil, houve um aumento significativo da escolaridade dos jovens e também um acréscimo do número de

[1] Trabalho orientado pela Dra. Rosane Carneiro Sarturi, professora Associada I da Universidade Federal de Santa Maria.

vagas e matrículas em estabelecimentos públicos. Estes fatos provocaram demandas de ampliação no Ensino Médio, Superior, Educação Profissional, com impacto, também, nos cursos de pós-graduação.

Percebendo a amplitude do Brasil, reportamos o nosso foco de estudo no Estado do Rio Grande do Sul e na cidade de Santa Maria, que se localiza no extremo sul do Brasil e possui limites com o Estado de Santa Catarina ao norte, com o oceano Atlântico ao leste, com o Uruguai ao Sul e a Argentina a oeste.

O Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2011 implementou uma proposta pedagógica para o Ensino Médio, por meio da Secretaria de Estado de Educação – SEDUC/RS, intitulada como " Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio", tendo por objetivo proporcionar uma mudanças na estrutura do Ensino Médio. Esta surgiu a partir de uma proposta de governo - Governo de 2011 a 2015, governador Tarso Genro.

O presente texto tem por objetivo descrever, no contexto histórico da Educação Básica Brasileira-Ensino Médio Politécnico, nos anos de 2011 a 2015, as políticas públicas educacionais que fazem parte do cenário da Escola Estadual de Educação Básica Augusto Ruschi, localizada na cidade de Santa Maria, considerando o perfil dos alunos do ensino Médio Politécnico.

O Rio Grande do Sul e a Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio: 2011-2014.

O Estado do Rio Grande do Sul está localizado no sul do Brasil e possui divisa com o Estado de Santa Catarina ao norte, com o oceano Atlântico ao leste, com o Uruguai ao Sul e a Argentina a oeste. O Estado possui várias políticas públicas que abarcam diferentes áreas de investimento, como por exemplo: na agricultura, destacam-se produtos como o arroz, a soja, o milho, a mandioca, a cana-de-açúcar, a laranja, o alho, etc. Na pecuária, destacam-se os rebanhos de bovinos, de ovinos, de suínos e, ainda, a criação de galináceos. O Estado tem reservas de carvão mineral e de calcário e, ainda, a comercialização de água mineral. De igual importância é o parque industrial gaúcho, que está em desenvolvimento, abarcando áreas como: petroquímica, tabagista, calçados, construção, alimentos, indústria naval e automobilismo. No que se refere à educação escolar:

> [...] No Estado do Rio Grande do Sul, a etapa final da educação básica constitui-se com as seguintes organizações curriculares: Ensino Médio Politécnico, Ensino Médio Curso Normal, Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio, podendo assumir a forma de concomitância externa, e Educação Profissional Técnica de Ensino Médio na forma subsequente, e contempla o acesso à escolaridade nas modalidades: educação de jovens e adultos, educação especial, educação indígena, educação do campo, educação de quilombolas e educação profissional. (Rio Grande do Sul, 2011, p. 03).

A educação tem passado por várias propostas políticos pedagógicas nos últimos mandatos governistas. Os governos gaúchos, nas últimas décadas, têm elegido democraticamente várias direções governistas de diferentes partidos políticos. Devido aos diferentes partidos políticos que

assumem o governo, também a sociedade tem acompanhado diferentes propostas para a Educação Básica.

Verificou-se que, no Rio Grande do Sul, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), estão matriculados nas escolas públicas estaduais, na Educação Básica, utilizando-se informações do Censo Escolar de 2014, um total de 392805 alunos no Ensino Médio incluindo aqui a Rede Estadual, Municipal, Federal e Privada de Ensino. Destes alunos, 331757 estão matriculados nas escolas estaduais (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015).

Aqui, constata-se que o número de alunos matriculados nas escolas públicas estaduais mostra um percentual muito alto, 84,46% em relação às outras redes de ensino. Nesse sentido, é importante pensar sobre as condições em que se apresenta a educação estadual pública gaúcha, haja vista que a educação pública faz parte dos programas e propostas dos governos que assumem o poder, porém nem sempre esta é considerada como prioridade pelos dirigentes governamentais.

Outro dado relevante é a comparação em relação às matriculas do ano de 2014 com as matriculas do ano de 2011. Nestas, observa-se que, pelos dados do Censo Escolar, no Rio Grande do Sul estão matriculados no nível médio de ensino nas redes Federal, Privada, Municipal e Estadual no ano de 2011, 402797 alunos. Destes alunos, 345397 estão matriculados na escola pública estadual de Ensino Médio Politécnico (Rio Grande do Sul, 2014). Em relação aos dados, constatou-se um decréscimo do número de alunos no Estado.

Nota-se que o número de alunos que estão matriculados e estudam nas escolas públicas é elevado em relação às outras instituições de ensino. Partindo dessa realidade, os governantes, no Rio Grande do Sul, quando eleitos, em geral, apresentam propostas para elevar os índices da educação básica. No Estado temos o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) dos municípios, das microrregiões, do Conselho Regional de Desenvolvimento (Coredes) e do Estado do Rio Grande do Sul referentes aos anos de 2011 e 2012. O Idese é um instrumento de cálculo da condição socioeconômica dos municípios gaúchos que analisa aspectos qualitativos do processo de desenvolvimento, a partir de três blocos: Educação, Renda e Saúde. De acordo com o Idese do Bloco Educação, o índice de desenvolvimento ficou em 0,685. Quando comparado entre os anos de 2010 e 2012, o Idese acumulou crescimento de 2,3%, com elevação em todos os blocos (Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, 2015).

No Estado, é comum em períodos de eleição os candidatos buscarem nos dados estatísticos persuadirem os eleitores da importância de suas propostas para melhor atenderem a população. Em relação à educação, a lógica é a mesma: na última década surgiram várias propostas para aumentar os índices da escolaridade da população.

A proposta Político Pedagógica conhecida como Ensino Médio Politécnico faz parte de uma proposta político partidária pertencente ao Partido dos Trabalhadores (PT), este assumiu a governança do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2011 e 2014. Dita proposta ainda está em andamento, embora, atualmente, o governo do estado esteja sob a direção do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), cujo governador é Ivo Sartori.

A proposta apresenta como justificativa o Parecer nº 156/2012, neste lê-se:

> [...] Dessa forma, tendo por referência a Política Educacional constante do Plano de Governo, a construção de uma proposta para o Ensino Médio pressupõe não só o acesso e a permanência do educando jovem na escola, oportunizando os meios necessários, tais como, transporte escolar, alimentação, mas também a sua inserção crítica no mundo do trabalho e o exercício da cidadania. Para tanto, a Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul apresenta, para a etapa final da Educação Básica, uma reestruturação curricular do Ensino Médio. Salientamos, por fim, que estes Regimentos, em caráter provisório, servirão para desenvolvimento da ação pedagógica, para a validação dos estudos dos alunos no processo inicial de implantação da reestruturação curricular, até a construção pela comunidade escolar do regimento próprio, bem como servirão para as escolas que vierem a ser criadas ou transformadas, até a construção do seu próprio regimento. (Rio Grande do Sul, 2012, p. 02).

O documento base que aponta as diretrizes da proposta é o "Regimento Referência das Escolas de Ensino Médio Politécnico da Rede Estadual". O regimento propõe que as escolas públicas de Ensino Médio repensem seus currículos partindo de duas etapas concomitantes, uma etapa de formação geral e uma etapa da parte diversificada, que propõe a articulação das quatro áreas do conhecimento que são: Ciências Humanas, Ciências da Natureza, Linguagens e Matemática e suas tecnologias.

> [...] A proposta basicamente se constitui por um ensino médio politécnico que tem por base na sua concepção à dimensão da politecnia, constituindo-se na articulação das áreas de conhecimento e suas tecnologias com os eixos: cultura, ciência, tecnologia e trabalho enquanto princípio educativo. Já a educação profissional integrada ao ensino médio se configura como aquisição de princípios que regem a vida social e constroem, na contemporaneidade, os sistemas produtivos. O objetivo é socializar, esclarecer e aperfeiçoar a proposta de governo (Rio Grande do Sul, 2011, p. 04).

No currículo, buscou-se garantir a oferta da formação geral e da parte diversificada. O Componente Curricular de Seminário Integrado está situado na parte diversificada, na qual se buscam articular as diversas áreas do conhecimento e o mundo do trabalho. Este tem por objetivo a construção de projetos coletivamente com a participação dos professores e dos alunos, interdisciplinarmente.
Segundo a Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio (2011-2014), o documento descreve que:

> [...] Os Seminários Integrados constituem-se em espaços planejados, integrados por professores e alunos, a serem realizados desde o primeiro ano e em complexidade crescente. Organizam o planejamento, a execução e a avaliação de todo o projeto político-pedagógico, de forma coletiva, incentivando a cooperação, a solidariedade e o protagonismo do jovem adulto. (Rio Grande do Sul, 2011, p. 27).

No Regimento Referência das Escolas de Ensino Médio Politécnico da Rede Estadual, apresenta-se a descrição da Política Pública para a Educação Básica- Ensino Médio, que tem por intenção oferecer uma educação acessível à população e com qualidade para a sociedade gaúcha.

Nesta proposta, aspira-se conhecer e compreender a realidade vivida pelos discentes e, a partir desta, compreender o mundo vivido. Como base metodológica, busca-se o desenvolvimento de projetos com atividades práticas e experiências relacionadas à vida, com o mundo do trabalho e com o mundo em geral.

Com os projetos de pesquisa, busca-se acrescentar novos conhecimentos ao cotidiano dos discentes, assim, a relação teoria-prática, quando submetida à realidade dos alunos integrada ao seu cotidiano, passa a ter significado real, porém para esta relação com o conhecimento se efetivar é necessário que ocorra a interdisciplinaridade, que:

> [...] é o diálogo das disciplinas e áreas do saber, sem a supremacia de uma sobre a outra, trabalhando o objeto do conhecimento como totalidade. Viabiliza o estudo de temáticas transversalizadas, que aliam teoria e prática, tendo sua concretude por ações pedagogicamente integradas no coletivo dos professores. Traduz-se na possibilidade real de solução de problemas, posto que carrega de significado o conhecimento que irá possibilitar a intervenção para a mudança da realidade.(Rio Grande do Sul, 2015, p. 09)

O Currículo do Ensino Médio Politécnico tem duração de três anos, sendo que a Matriz Curricular de cada escola garante a oferta da formação geral e da parte diversificada, tendo em vista garantir ensino e aprendizagem contextualizados e interdisciplinares.

A parte diversificada articula as áreas do conhecimento e o mundo do trabalho que “deve ser trabalhada através de experiências e vivências com aplicação do conhecimento das áreas e suas tecnologias, como recurso metodológico” (Rio Grande do Sul, 2015, p.09)

A articulação da formação geral e da parte diversificada deve ocorrer por meio da construção de projetos. Estes são construídos e desenvolvidos no componente curricular denominado Seminário Integrado, a partir da transversalidade de eixos, que buscam a apropriação do mundo do trabalho. O Seminário Integrado está localizado na parte diversificada e,

> [...] constitui-se em espaço planejado, com a participação de professores das áreas do conhecimento – formação geral - e alunos, realizados desde o primeiro ano e em complexidade crescente. Consta da carga horária da parte diversificada, proporcionalmente distribuída do primeiro ao terceiro ano. Os Projetos originados no Seminário Integrado são de responsabilidade do coletivo dos professores que atuam na formação geral, com a coordenação e o acompanhamento rotativo, oportunizando a apropriação e a construção coletiva da organização curricular. As atividades dos projetos realizadas fora do espaço escolar, ou do turno que o aluno frequenta, são acompanhadas por professor. (Rio Grande do Sul, 2015, p.09).

Visa-se, com esta proposta, que a escola de Ensino Médio Politécnico se torne um espaço de aprendizagem, no qual os jovens discentes possam ser protagonistas de seu conhecimento e de sua formação cultural, buscando com autonomia seus interesses e suas escolhas profissionais.

A politecnia supõe que a seleção e a organização dos conteúdos partam da prática social, considerando o diálogo entre as áreas de conhecimento. Prioriza a qualidade da relação com o conhecimento pelo protagonismo do discente em relação à quantidade de conteúdos sem aprendizagem, também busca superar a lógica disciplinar, buscando a interdisciplinaridade. A superação desses desafios supõe a quebra de paradigmas e só poderá ocorrer com trabalho coletivo que una os diferentes atores que atuam nas escolas e nos órgãos públicos responsáveis pela gestão.

Escola Estadual de Educação Básica Augusto Ruschi

A escola que fez parte da pesquisa tem 28 anos de existência, está localizada na região oeste, com o nome de Escola Estadual de Educação Básica Augusto Ruschi, pertencente a 8ª Coordenadoria Regional de Educação. Está situada na Coabi Santa Marta, no bairro Juscelino Kubitschek, na cidade de Santa Maria, no Estado do Rio Grande do Sul.

A escola atende cerca de 1.400 alunos moradores em comunidades em risco social. A comunidade escolar busca desenvolver projetos que estimem as potencialidades da região e enriqueçam o fazer pedagógico da instituição.

A escola existe como instituição de ensino desde 1980, como anexo da Escola Estadual Padre Caetano. Em 1982, as aulas ocorriam nas dependências do Salão Comunitário, atualmente em funcionamento no local o Posto de Saúde. Em 1983, foram construídos dois pavilhões pequenos, um para sala de aula e outro para atividades administrativas. Mas, apenas em 1986 foram oficialmente entregues os prédios definitivos para atender, inicialmente, da pré-escola até a 8ª série (Projeto Político Pedagógico, 2014).

A partir do ano de 2011, a escola realizou uma pesquisa socioantropológica com os familiares dos alunos para, a partir dos dados obtidos e da realidade observada, criar condições para construir o seu Projeto Político Pedagógico (PPP), para que este conduza a escola no enfrentamento e até mesmo solução de problemas apresentados nessa pesquisa. É importante ressaltar que, anualmente, a pesquisa é atualizada.

De acordo com a pesquisa socioantropológica, as famílias são de classe média baixa, constituída por trabalhadores domésticos, comerciários, construtores civil, autônomos, diaristas, catadores, ou seja, maior parte de empregos informais. A COHAB Santa Marta possui saneamento básico, no entanto, a região da Nova Santa Marta, que também tem alunos na escola, ainda oferece muitos riscos para as famílias que lá residem, inclusive pela crescente violência que aflige o local. Essas condições colocam alguns espaços da comunidade local em vulnerabilidade social, devido à violência em geral provocada pelas drogas.

A escola, atualmente, possui uma boa infraestrutura para atender às demandas da população da comunidade, no entanto, ainda não possui um ginásio para a prática das atividades físicas e esportivas. Anualmente, busca-se criar um Complexo Temático que é resultado das análises da Pesquisa Socioantropológica anual, que assinalam quais são as necessidades sociais e educacionais que devem ser priorizadas pela escola.

O Complexo Temático é um tema central, eleito ou reeleito pela comunidade escolar que deve permear todas as práticas pedagógicas da escola. Este é o elo entre as disciplinas e as áreas do conhecimento que devem ser o norte para as atividades desenvolvidas na instituição escolar, relacionando também todos os programas desenvolvidos pela mesma. O tema reeleito para o ano de 2015 – "O meu valor, o teu valor, os nossos valores – reflexão e ação", resume a necessidade de humanização da comunidade escolar, num momento em que a violência se manifesta em alguns locais.

Esta vem desenvolvendo vários projetos, dentre eles: o Projeto Rádio Escola, o Programa Mais Educação, o Programa Escola Aberta, o Programa mais Cultura nas Escolas, cujas atividades são orientadas pelo Complexo Temático da escola. Também durante o ano letivo a escola conta com o apoio da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, para o desenvolvimento do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação a Docência – PIBID em algumas áreas do conhecimento.

Os dados da pesquisa e análise dos resultados

Para descrever o perfil dos alunos do Ensino Médio Politécnico da Escola Estadual de Educação Básica Augusto Ruschi, foi utilizado como instrumento de pesquisa, um questionário semiestruturado, sendo organizado com questões abertas e fechadas para o levantamento da opinião dos alunos a partir de suas escritas sobre algumas questões como: gênero, faixa etária, drogas, expectativa após a conclusão do Ensino Médio Politéccnico na escola.

O universo da pesquisa envolveu os alunos do turno da tarde e do turno da noite, abrangendo um total de 467 alunos. Destes, 205 alunos são do Ensino Médio Politécnico. Importante ressaltar que na escola a Educação Básica está constituída de: Ensino Fundamental - Anos Iniciais e finais (turno da manhã e tarde), Ensino Médio (turno da tarde e noite) e Educação de Jovens e Adultos (turno da noite).

Considera-se importante que pelo uso da linguagem, escrita ou oral, os indivíduos apontem seus pensamentos a partir de sua visão e expectativas a cerca de determinado assunto ou fato. Em geral, o modo como a linguagem se apresenta, as condições e as características de determinados grupos sociais.

Nesse sentido, buscou-se analisar os conteúdos presentes na escrita dos alunos identificando as similaridades e divergências nas respostas. Assim, a análise de conteúdo, enquanto um procedimento de análise de texto foi adaptada a uma análise dos significados contidos nos textos. De acordo com Bardin (1977), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa à descrição dos conteúdos das mensagens. Pois:

> [...] análise de conteúdo, como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, apesar de poder ser considerada como um instrumento de análise é marcada por uma grande diversidade de formas e é adaptável a um campo de aplicação muito vasto, ou seja, o campo das comunicações. A análise de conteúdo pode ser uma análise dos 'significados', como na análise temática, ou uma análise de 'significantes', como na análise léxica. (Ferreira, 2015, p. 40)

Quando se compreende o que o aluno quer comunicar, podemos de certo modo buscar metodologias para auxiliá-lo no ensino. O conteúdo presente na escrita possui significados importantes da realidade e inserção na comunidade da qual o aluno pertence. Nesse sentido, a partir da escrita dos alunos, foi possível verificar o que eles pensam sobre as questões abordadas.

No que se refere ao gênero, responderam ao questionário 110 alunos do sexo feminino e 95 do sexo masculino. Dentre os alunos que responderam ao questionário constatou-se que eles têm idades entre 14 anos à 24 anos.

Com o aumento do indice de violência nas proximidades da escolas, em alguns espaços da comunidade local que apresentam vulnerabilidade social, em geral provocada pelo tráfico de drogas, fez-se necessário buscar conhecer e compreender essa realidade nas palavras dos alunos.

Em relação ao uso de drogas, foram respondidas duas questões. A primeira pergunta: "Você já usou drogas?" Para esta questão, 16 alunos responderam que sim, que já haviam usado drogas, 150 alunos afirmaram que não usaram drogas e 39 alunos não responderam.

Quando perguntamos se os alunos têm amigos que usam drogas, as respostas surpreenderam-nos em relação aos altos números. 162 alunos responderam que tem amigos usuários de drogas, 23 alunos responderam que não tem amigos que usam drogas e 20 alunos não responderam.

Também perguntamos para os alunos se já lhes tinham oferecido drogas. Dos 205 alunos que responderam a pesquisa, apenas 160 alunos responderam esta questão, sendo que 78 afirmaram que já lhes tinham oferecido drogas e 82 que nunca lhes tinham oferecido drogas.

Outra pergunta que consideramos importante foi sobre as expectativas dos alunos após a conclusão do Ensino Médio Politécnico. Mais de 50% não responderam. Alguns responderam que iriam cursar uma faculdade, universidade e/ou um curso técnico. A partir disso, podemos afirmar que, das respostas obtidas, a maioria afirmou que iria trabalhar em mercado, comércio, onde tivesse emprego.

Nos resultados obtidos da pesquisa, percebe-se que os alunos em vários momentos, demonstram que estão vulneráveis a sua situação local, social e econômica.

Considerações Finais

Para atender ao objetivo de descrever, no contexto histórico da Educação Básica Brasileira- Ensino Médio Politécnico, nos anos de 2011 a 2015, as políticas públicas educacionais que fazem parte do cenário de uma escola pública no Estado do Rio Grande do Sul- Brasil, considerando o perfil dos alunos do ensino Médio Politécnico, conclui-se que a escola exerce um importante papel na vida dos alunos e também da comunidade que frequenta os ambientes escolares e projetos desenvolvidos na mesma. Por isso, a relevância de se conhecer o aluno e sua realidade familiar e social.

É necessário compreender que os alunos são seres históricos inseridos em uma realidade e precisamos ampliar suas expectativas, a partir dos conhecimentos escolares, apresentar possibilidades para que o jovem possa realizar as suas escolhas criticamente e com consciência das possibilidades. Desta forma, qualquer proposta de políticas pública, que vise atender o interesse público, neste caso, que garanta uma escola de qualidade para todos os cidadãos, precisa ter em

consideração a diversidade e as especificidades do contexto sócio-político-econômico e cultural no qual o jovem está inserido.

Segundo Freire "Escutar, no sentido aqui discutido, significa a disponibilidade permanente por parte do sujeito que escuta para a abertura à fala do outro, ao gesto do outro, às diferenças do outro" (Freire, 1997, p. 135). Nessa escuta busca-se compreender a realidade vivida do aluno.

Constatou-se na leitura da escrita dos alunos que estes conhecem a sua realidade local, e percebem o quanto as drogas estão aumentando o índice de violência no bairro e no seu entorno. Esses fatores externos à escola fazem-se presentes nas discussões do cotidiano escolar. A escrita dos alunos são elucidativas quando demonstram as condições do bairro. Nesse sentido, na análise dos questionários evidenciou-se a necessidade, por parte da escola, de um olhar da realidade local. Dessa forma, justifica-se a necessidade da existência de diversos projetos desta escola, oferecendo através destes outras formas de conhecimento e busca de novas oportunidades por parte dos jovens.

Nessa perspectiva, a reforma político pedagógica ocorrida no Rio Grande do Sul a partir do ano de 2011, proveniente de uma proposta de governo e que gerou algumas mudanças na comunidade escolar pública, tem como uma das metas conhecer a realidade da escola partindo de uma pesquisa sócio-antropológica. Posteriormente compreender e pensar propostas para melhorar a realidade local.

Outra constatação relevante são os dados apresentados pelo Indice de Desenvolvimento da Educação Básica –IDEBE, do Rio Grande do Sul que no ano de 2011 teve como nota 3.4 e, no ano de 2013 subiu para a nota 3.7. (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, 2015)

Assim compreende-se a necessidade de aproximar as propostas político pedagógicas às necessidades locais, partindo do diálogo entre escola, alunos e comunidade. Conclui-se assim, que ocorre uma consonância do Projeto Político Pedagógico com a proposta do Ensino Médio Politécnico que tem como um dos principios orientadores "uma prática pedagógica comprometida com o enfrentamento das desigualdades define o caráter político da educação" (Rio Grande do Sul,2015, p. 18). Nesse sentido o diálogo com a realidade da comunidade escolar pode auxiliar a construção coletiva de propostas para superação de conflitos que possam ocorrer.

Referências

Bardin, L.(1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2015). *Resumo técnico - Resultados Finais do Censo Escolar, 2014*. http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula (Acessível em 20 de Maio de 2015).

Ferreira, B. (2015). Análise de Conteúdo. http://www.ulbra.br/psicologia/psi-dicas-art.htm (Acessível em 20 de Junho de 2015).

Freire, Paulo (1997). Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (2015). http://ideb.inep.gov.br/resultado Acessível em 13 de Julho de 2015).

Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) (2015). http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico (Acessível em 18 de Junho de 2015).

Papa, F., & Freitas, M. (2001). *Juventude em pauta: Políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Editora Peirópolis Ltda.

Projeto Politico Pedagógico Institucional (2014). *Projeto Político Pedagógico da Escola Estadual de Educação Básica Augusto Ruschi*. http://escolaaugustoruschi.com.br/projeto-politico-pedagogico-ppp/ (Acessível em: 20 de Junho de 2015).

Rio Grande do Sul (2011). *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio*. http://portal.mec.gov.br (Acessível em 03 de maio de 2014).

Rio Grande do Sul (2011). *Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada Ao Ensino Médio - 2011-2014.* http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens_med_proposta.pdf (Acessível em 20 de Junho de 2015).

Rio Grande do Sul (2014). *Censo Escolar 2014 – Dados Finais.* http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/estatisticas.jsp?ACAO=acao1 (Acessível em 22 de Junho de 2015).

Rio Grande do Sul (2015). *Regimento Referencia das Escolas de Ensino Médio Politécnico da Rede Estadual*. http://www.mat.ufrgs.br/ppgem/forum/regimento_referencia_politecnico.pdf. (Acessível em 20 de Junho de 2015).

Avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte (2009-2013)

Maria das Vitórias Ferreira da Rocha
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
vitoria_ellegancecenter@hotmail.com

Lincoln Moraes de Souza (orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
lincolnmoraes@ufrnet.br

Resumo - Consiste a presente pesquisa de tese doutoral, ainda em andamento, analisar os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), no contexto da qualidade do ensino, especificamente, nos municípios do estado do Rio Grande do Norte (RN), que apresentarem o melhor e mais baixo índice nas escolas públicas da educação básica do Brasil. Neste específico, ganha relevância a avaliação das políticas públicas voltadas para a educação no Brasil, no sentido de contribuir com o estudo dos resultados que o Ideb apresenta. Isto é, pelo menos em seu aspecto formal, o Ideb foi criado como indicador para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas brasileira, com vistas ao alcance dos resultados da regulação e das ditas reformas do Estado, para o setor da educação. Desse modo, este estudo propõe responder ao seguinte problema de pesquisa: o que contribui para os resultados dos Ideb no Estado do Rio Grande do Norte? O objetivo principal é avaliar a eficácia objetiva dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nos anos iniciais do ensino fundamental, no Estado do RN, no período de 2009 a 2013. A hipótese defendida como um norte geral da pesquisa, é que o Ideb por ser um indicador composto, algum dos seus componentes pode está puxando o resultado para baixo, o que na realidade, precisa ainda ser validade, no decorrer da pesquisa. Procedeu-se à análise bibliográfica e documental. Referenciou-se nos estudos de Draibe (2001), Figueiredo e Figueiredo (1986), Januzzi (2001, 2002, 2003, 2005). O estudo em andamento está sendo desenvolvido por meio de uma avaliação de processo, desenvolvido a partir do estudo de casos múltiplos com abordagem qualitativa (Yin, 2010).

Palavras-chave: Política Pública. Avaliação de Política Pública. Ideb. Qualidade da Educação.

O Estado brasileiro e a regulação das políticas públicas na educação

Todo debate gerado em torno das políticas públicas e suas várias definições, vem tomando grandes proporções nas últimas décadas, em vários campos do conhecimento, assim como nas instituições, regras e modelos, que estabelecem os processos de formulação, implementação e avaliação.

Alguns autores remetem em suas conceituações, as políticas públicas, a uma relação direta com o Estado. Para Souza (2006), as políticas públicas na sua essência, estão ligadas fortemente ao Estado, pelo fato deste ser responsável direto pela determinação de como os recursos deverão ser utilizados para o benefício dos cidadãos. Peters (1986) define política pública, como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam

a vida dos cidadãos. Meksenas (2002), com influencia da visão marxista, assegura que a política pública, não se traduz, como um mecanismo utilizado pelo Estado para promover a ascensão social, e sim, como um instrumento pelo qual o capital apodera-se para se manter no poder. Dye (2005) ao conceituar política pública, reduz a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Meny e Thoening (1992) ressaltam as politicas públicas como resultantes da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. Todavia, é em Draibe (2001), que encontramos uma visão mais condensada, pois para ela, as políticas públicas, estão relacionadas às ações que desenvolvem intervenções de caráter público na realidade social, e, sobretudo, não se restringe ao aparato estatal ou às instâncias governamentais, envolvendo, também, organizações privadas e não governamentais. Nessa perspectiva, as políticas públicas são consideradas como ação, tipicamente do Estado, muito embora, não se reduzam apenas a ele. Como políticas estatais, as políticas públicas, são implementadas por um projeto de governo que faz parte da agenda governamental, e se materializam pelos programas e projetos, pautadas em ações voltadas para setores específicos da sociedade, passando a ser concebidas como políticas setoriais, comumente compreendidas, assim como as de educação, saúde, entre outras.

Nesse caso, para a formulação de uma política pública, devem-se vincular questões do tipo: o quê, para que e para quem esta será voltada, ou, até mesmo, a que ela se propõe. Caracterizadas principalmente como ações estatais, é importante salientar que nem toda ação estatal é uma política pública. Essas concepções são calcadas na natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente, cabendo-se ressaltar que nem sempre políticas "governamentais" são "públicas". Isto é, para serem consideradas públicas é preciso observar a quem foram destinadas, seus resultados ou benefícios, transparência e participação (Souza, 2009).

Não obstante, Souza (2009) atenta para o cuidado que se deve ter ao atribuir o caráter "público" como algo *sui generis* às políticas criadas pelo Estado, isso porque o Estado não teria autonomia total, sendo em grande parte subordiado por interesses privados e de classes dominantes, o que, por conseguinte, influencia nas políticas criadas. A esse ponto, cabe, também, mencionar a concepção marxiana de que o Estado é "a condensação material de uma relação de forças entre casses e frações de classe" (Poulantzas, 2000:30).

Nesse sentido, podemos destacar que a reforma do Estado e reestruturação capitalista, representada pelo processo de globalização e de informatização, não ressignificou apenas o papel do Estado na sociedade e na economia, mas foi além desses imperativos, porque redimensionou as próprias relações humanas, implicando mudanças tanto no campo socioeconômico e político quanto na cultura e educação.

É nesse novo contexto econômico e político que se modifica, também, o papel da educação. Isso porque os anos noventa do século XX foram marcados pelas políticas educacionais, alicerçadas, em prol da universalização do ensino fundamental, em virtude da centralidade da educação básica como princípio das orientações dos intitulados organismos internacionais. Esse momento histórico da educação esteve relacionado às mudanças que ocorreram nas relações do mundo do trabalho

e na redefinição do papel do aparelho de Estado brasileiro, em especial, a partir da década de 1990.

Desse modo, as políticas educacionais implementadas no Estado brasileiro na década de 1990, pautam sua centralidade, na hegemonia das ideias neoliberais sobre a sociedade, demonstrando, ainda, como reflexo o forte avanço do capital sobre a organização dos trabalhadores. A subserviência do governo brasileiro à economia mundial repercute de maneira decisiva sobre a educação, e a intervenção de organismos multilaterais internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), influenciam nas relações estabelecidas entre Estado e o restante da sociedade, pautadas na ideologia neoliberal, e se estabelece nas relações entre educação e produtividade, enquanto estratégia para alcançar o objetivo político, econômico e social.

Todas essas mudanças desencadeadas pelas chamadas reformas do Estado brasileiro para a educação, na década de 1990, possibilitaram a reconfiguração da atual educação básica brasileira. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº 9.394/96, trouxe uma série de alterações em seus dispositivos legais, que se consubstanciaram para o disciplinamento de novas propostas de gestão da educação, de financiamento, de programas de avaliação educacional, de políticas de formação de professores, dentre outras medidas, foram implementadas, objetivando, segundo os documentos, a melhoria da qualidade da educação. Com esse propósito, o discurso oficial pauta-se na qualidade da Educação, medido por indicadores quantitativos. A esse respeito:

> A primeira questão a esclarecer é o conceito de "meta de qualidade". Há diversos entendimentos possíveis, referentes a meios e fins da Educação. Alguns defenderão que, nesse conceito, devem ser entendidas todas as metas de processo que contribuem para uma educação de qualidade. Entre elas, por exemplo, o perfil de qualificação dos profissionais do magistério, as políticas para sua valorização, a disponibilidade e a variedade de insumos materiais, a infraestrutura escolar, o tipo de gestão etc. Não há dúvida de que todos esses fatores são relevantes para obtenção de uma Educação escolar desejável. É, com certeza, uma forma respeitável de abordar a questão. No entanto, parece parcial, repetindo aquilo que tradicionalmente se vem fazendo na história educacional brasileira. Esta tem sido a lógica adotada, por anos para formulação e análise das políticas educacionais, seus planos e programas (Martins, 2013:507).

Tal condição emerge para a necessidade de se adotar uma referência, ao que os documentos oficiais conceituam, em termos de qualidade da educação de forma mais ampla, na qual, não se desconsidere os fatores que são indispensáveis para a obtenção dos resultados esperados. Não ignorando, sobretudo, que a educação escolar tem múltiplos objetivos formativos, muitos nem sequer mensuráveis, quantitativamente, e não apenas aqueles voltados para o conhecimento (Martins, 2013).

Por essa razão, a luta pela qualidade do ensino perpassa as políticas públicas, o financiamento e a gestão da escola. Para a realidade dessas mudanças, definiram-se planos, programas, legislações específicas, e, fundos contábeis, com vistas ao cumprimento dos objetivos propostos para o desenvolvimento econômico e para a melhoria da qualidade de ensino (França, 2011).

Assim, as ações do Estado materializadas pelas políticas públicas, sejam elas em todos os setores, ou em especial, apenas na educação, devem corresponder às necessidades sociais, o acesso ao saber historicamente acumulado de modo democrático e igualitário a todos os estudantes, de acordo com a etapa de estudos em que se encontra, estabelecendo metas de qualidade, assim compreendidas.

Regulação e controle das políticas públicas educacionais

Para se chegar a uma definição do conceito de regulação e sua relação com as políticas públicas, construiu-se, um percurso de análise deste conceito em diferentes áreas. Em estudos realizados por Barroso (2005), a "regulação" no sentido do ato de regular, refere-se à maneira como se ajusta uma determinada ação a determinadas finalidades, reveladas na forma de regras e normas definidas.

Nesse particular, a educação insere-se, como uma política pública social de responsabilidade principalmente do Estado, situando-se, no tipo particular de formas de sua interferência, com vistas à manutenção das relações sociais de determinada formação social. A esse respeito, podemos destacar o Estado, como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas, especialmente, quando estas se dão por meio das relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho.

A regulação é compreendida como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de um sistema, e está associada aos processos de retroação positiva ou negativa. Possibilita ao sistema, mediante seus órgãos reguladores, identificar as inquietações, analisar e tratar as informações referentes a uma situação de desequilíbrio e, assim, o transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores.

Barroso (2005) define a regulação como o conjunto de mecanismos que asseguram o desenvolvimento de um determinado sistema, mediante um processo complexo de reprodução e transformação. Com base nesse mesmo entendimento, Barroso (2003) compreende que a regulação exige que a transformação de um sistema, seja a condição indispensável para a manutenção de sua existência e coerência.

Para Offe (1984), o Estado atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto, e não especificamente a serviço dos interesses do capital. Em momentos de assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas (Hofling, 2001).

Afonso (2008), ns chama atenção para o fato de atrevesarmos um contexto de perda da centralidade do Estado enquanto instância de regulação social, pelo extremo protagonismo do mercado e da crescente globalização econômica e cultural. A compreensão sobre as alterações do papel do Estado é de extrema importância, principalmente, para a percepção das repercurssões geradas nas formulações e implementações das póliticas educativas, por sofrerem influências e pressões oriundas do exterior pelas agências internacionais e organizações supranacionais.

Esta função reguladora do Estado se dá através da política social. Para Offe (1984), a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado, sem afetar a organização do trabalho capitalista. Esta função reguladora, por meio da política social é nitidamente, especificada por Offe (1984, p.15): "(...) a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado".

Mediante análise das discussões referentes à problemática da regulação é percebida a avaliação nos sistemas educacionais como mecanismo e instrumento de controle e que surge como imprescindível, na nova configuração da regulação das políticas públicas.

A pesquisa

Discutir a qualidade da educação neste modelo é essencial, principalmente, buscando responder reflexões no campo da discussão dos aspectos socioeconômicos, político e cultural, que busquem contemplar a tão reivindicada qualidade social. Essa perspectiva conjuntural incide numa percepção mais ampla de como a política educacional interage com os projetos nacionais no plano econômico, sob uma melhor compreensão, gerada em torno da interlocução com os movimentos pedagógicos e metodológicos, e, das demandas da sociedade civil organizada, mais especificamente, aquelas que partem dos educadores, muitas vezes mantendo posições contrárias à política oficial.

Sob a dinâmica dessa ótica, se produzem diversos valores que se traduzem em diferentes sentidos para a concepção de qualidade. A educação de qualidade passa a ser observada, também, pela sua função social, considerando a preparação do indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania. Presume-se, ainda, educá-lo para compreender e ter acesso a todas as manifestações e bens culturais. Todavia, num ângulo puramente funcional, para a sociedade capitalista, educação de qualidade se resume ao provimento de padrões aceitáveis de aprendizagem que insira o indivíduo como produtor consumidor na dinâmica do mercado.

Outro ponto relacionado à qualidade da educação, de igual importância, é que ao se ampliar a escola fundamental, a necessidade de procura por níveis subsequentes de ensino, enseja em novos desafios para o sistema, dentre eles, a superação do aprendizado insuficiente e dos altos índices de reprovação e de abandono escolar, ambos, componentes de qualidade da educação, dispostos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Além disso, de acordo com Cunha (2007), a expansão de vagas atrai para a escola diferentes usuários e, por conseguinte, emergem novas exigências para a qualidade.

Do ponto de vista das políticas governamentais destinadas para o sistema, outros estudos são enfatizados, como avaliação externa, a qual remeteremos a esta pesquisa, apontando o Ideb, disposto nos documentos oficiais, como indicador de qualidade das escolas públicas brasileiras, como também, o financiamento público, a inovação tecnológica, a formação de quadros administrativos e docentes. Outros aspectos, também evidenciam a qualidade da educação, e, passam a examiná-la, a partir da dinâmica interna das instituições escolares e universitárias, focalizando a gestão institucional, a auto avaliação e o currículo, como elementos indissociáveis.

Sob esse cenário, que emerge a necessidade de avaliação das políticas públicas, como pesquisa social. Em específico, as políticas voltadas para a educação no Estado brasileiro, ganham importância no sentido de contribuir com o estudo dos resultados que representam.

Ao que corresponde aos documentos oficiais, os resultados obtidos pelo Ideb, deveriam subsidiar propostas pelas autoridades educacionais, para financiamentos de programas que promovessem o desenvolvimento educacional aos alunos que apresentam baixo desempenho nas redes públicas de ensino.

Desse modo, podemos compreender que a avaliação das políticas públicas, deve, necessariamente, verificar conexões lógicas entre os objetivos, critérios e os modelos analíticos de avaliação, que dão conta se realmente a política ou programa social foi bem desenvolvido ou não (Figueiredo & Figueiredo, 1986). Na investigação da pesquisa em desdobramento, centramos em realizar uma avaliação de processo considerando as contribuições de Draibe (2001), Arretche (2001; 2009) e Perez (1998) e outros sobre os resultados do Ideb, nas escolas públicas do Estado do RN, no período de 2009-2013.

Criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), inserido no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), proposto para medir a qualidade do ensino no território nacional, o Ideb representa a iniciativa de reunir em um só indicador, dois conceitos que se apresentam para mensurar a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações.

Com enfoque pedagógico, o Ideb, agrega os resultados das avaliações em larga escala, possibilitando, os resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que pelo menos formalmente, permite traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos pelo Censo Escolar anualmente, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), conforme estabelece a Portaria nº 931, de 21 de março de 2005, sendo composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC).

Como proposta de indicador de qualidade educacional, o Ideb combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb), obtidos pelos estudantes ao final das etapas de ensino fundamental e do ano final do ensino médio, associados com informações sobre o rendimento escolar (aprovação/reprovação).

A Provinha Brasil é tida como uma avaliação diagnóstica, composta por testes de Língua Portuguesa e de Matemática, com intento de averiguar o desdobramento das habilidades relativas à alfabetização e ao letramento em Língua Portuguesa e Matemática, nas crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras. A sua aplicação acontece duas vezes ao ano, sendo no início e no final, e é destinada aos alunos que passaram por, pelo menos, um ano escolar no processo de alfabetização.

Os indicadores educacionais como o Ideb, utiliza, também resultados da Provinha Brasil como meio de aferir resultados, e são justificados, por permitirem o monitoramento dos sistemas de ensino do país e subsidiar decisões em busca de melhores resultados. A essas observações, é

oportuno trazer as contribuições de Jannuzzi (2002), acerca dos indicadores, quando este, ressalta que um indicador social, é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, utilizado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico, isto é, para pesquisa acadêmica, ou mesmo programático, possibilitando a formulação de políticas públicas.

O interesse pela temática e aplicação dos indicadores sociais vem crescendo no Brasil, em especial, sobrepostos a atividades relacionadas ao planejamento governamental, junto ao ciclo que envolve a formulação, até a avaliação de políticas públicas. Para Jannuzzi (2005), o interesse gerado em torno do uso dos indicadores sociais na administração pública, tem se dado em função do aperfeiçoamento do controle social do Estado brasileiro nos últimos 20 anos.

A importância do indicador social voltado para a educação, em termos de diagnóstico, serve para o norteamento de ações políticas em prol da melhoria do sistema educacional, detectando escolas e redes de ensino, cujos alunos apresentem baixo rendimento e proficiência, bem como, monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e redes de ensino. A escolha de indicadores sociais para uso no processo de formulação e avaliação de políticas públicas deve ser pautada pela adesão a um conjunto de prioridades desejáveis e pela lógica estruturante da aplicação, que definirá a tipologia mais adequada (Jannuzzi, 2005).

No ciclo de formulação e avaliação de programas sociais, o uso dos indicadores se constitui por um conjunto de diferentes naturezas e propriedades, de acordo com cada etapa do ciclo que envolve as políticas sociais (Figura 1). Essas etapas perpassam desde a elaboração do diagnóstico, até a etapa final do ciclo com a avaliação da politica pública (Jannuzzi, 2005).

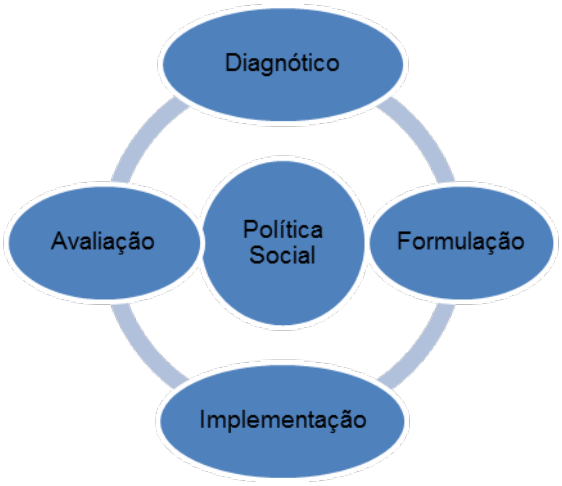


Figura 1 – Ciclo da política social. Sistematização própria, baseada em Januzzi (2005).

A função dos indicadores é facilitar a avaliação ou conhecer a importância do problema e o desempenho de um programa, podendo ser utilizados nos diferentes momentos de uma política social. Esse ciclo é fixado por três momentos distintos. O primeiro momento, *ex-ante:* define o desenho da política e fixa as referências que se deseja modificar. O segundo, *in curso*: monitora e avalia a execução de um programa, possibilitando o seu replanejamento e suas reformulações. O último, *ex-post*: avalia o alcance e o resultado das metas desejadas (Brasil, 2010).

Para Rocha (2013), os indicadores são instrumentos utilizados para reproduzir o grau da realidade que se deseja mensurar, identificando aspectos relacionados a uma realidade de modo a operacionalizar a sua observação e avaliação. São considerados importantes na obtenção de informações e poderão evitar o desperdício de tempo e dos recursos públicos, que impossibilitem visualizar e atender os anseios sociais nos vários estágios da elaboração e implementação das políticas públicas.

Concebido em seu aspecto formal, como indicador para mensurar a qualidade do ensino, o Ideb, estabelece metas diferenciadas para cada escola da rede pública de ensino, e são esses resultados que subsidiarão esta pesquisa. No total, são instituídas notas para 46 (quarenta e seis) mil escolas públicas do país e os resultados apontam quais as escolas necessitam de mais investimentos para se cobrar melhores resultados.

A meta do governo brasileiro é que para até o ano de 2022, para a educação básica no Brasil, seja alcançada a média 6 (seis), igualmente ao resultado obtido quando se aplica a metodologia do Ideb, em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esta nota foi obtida pelos países que ficaram entre os 20 (vinte) mais bem colocados do mundo.

No Estado do RN, o Ideb vem apresentando resultados insatisfatórios pelo segundo ano consecutivo, com notas abaixo da projeção nacional, evidenciando nos anos iniciais do ensino fundamental do RN, uma média (3,9), que apesar de ter apontado um índice percentual com crescimento 0,2 em relação ao ano de 2011, e superior à meta projetada para 2013 (3,6), apenas alcançou um melhor resultado que o Estado do Amapá (3,8) e Pará (3,6).

Neste sentido, este estudo propõe responder ao seguinte problema de pesquisa: *o que contribui para os resultados dos Ideb no Estado do Rio Grande do Norte?* A hipótese defendida como um norte da pesquisa, é que o Ideb por ser um indicador composto, algum dos seus componentes pode está puxando o resultado para baixo.

O objetivo principal desse estudo é avaliar a eficácia objetiva dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nos anos iniciais do ensino fundamental, no Estado do RN, no período de 2009 a 2013. Os indicadores serão definidos e articulados com os objetivos da pesquisa e os resultados do Ideb e sua relação com as perspectiva adotada como norte geral nesta pesquisa que aponta que um dos componentes do Ideb, está puxando os resultados para baixo. Por ser considerando um indicador composto, proposto nos documentos oficiais para aferir a qualidade do ensino, algum de seus componentes, tem impossibilitado a eficácia objetiva das metas propostas nacionalmente, puxando-os para baixo.

A pesquisa será desenvolvida por meio da avaliação de processo, a partir do estudo de casos múltiplos com abordagem qualitativa. Com as contribuições de Draibe (2001), realizaremos uma avaliação de processo, com os resultados do Ideb, no Estado do RN, utilizando como critério para aferição de sucesso, a eficácia dos resultados. “No plano mais geral, a *eficácia* de um programa diz respeito à relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, do outro” (Draibe, 2001:35, grifos da autora).

Figueiredo e Figueiredo (1986) dispõem o conceito da eficácia com dois apontamentos, o da eficácia objetiva, que converge para a avaliação de metas, e, o da eficácia funcional, administrativa e contábil, que concerne para a avaliação de meios. Para esta pesquisa, buscamos trabalhar com a avaliação de metas, por meio da eficácia objetiva, critério de sucesso utilizado, com o intuito apresentar se as metas propostas obtiveram sucesso e que "cumpriram com as expectativas", no que se refere ao volume e à qualidade de produto, ou seja, se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas.

Quanto à natureza, Draibe (2001) classifica a avaliação diferenciando-as como avaliação de resultados e avaliação de processo. A avaliação de resultados busca compreender a proporção e com que qualidade os objetivos foram cumpridos. Já a de processo, que será utilizada nesta pesquisa, objetiva, essencialmente, detectar na implementação de um programa os fatores que operam de forma positiva/negativa ou os facilitadores/obstáculos na implementação de um programa.

A pesquisa de campo se constituirá na visita aos municípios pesquisados, momento no qual realizaremos a coleta de dados, através entrevistas com gestores, professores, pais e alunos. Serão consideradas as seguintes etapas da pesquisa: a primeira obedecerá à seleção dos municípios considerando os seguintes critérios: a) 01 (um) município com melhor índice do Ideb e 01 (um) de baixo Ideb; b) as escolas que apresentaram evolução no Ideb (2009-2013); c) que apresentem uma maior e menor incidência quantitativa de escolas. A segunda etapa consistirá na seleção das instituições de ensino, a partir do seguinte critério: a) mínimo de 20% do universo de escolas de cada município; b) escola que apresentem evolução, estagnação e redução do índice Ideb.

O método que será utilizado nesta pesquisa será o estudo de casos múltiplos com as contribuições metodológicas de Yin, que considera "Os estudos de caso podem cobrir casos múltiplos e, então, tirar um conjunto único de conclusões de "cross-case", ou seja, pelo estudo de casos (2010, p. 42)." Para Yin (2010, p.39), "os estudos de caso são investigações empíricas que investigam um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes".

Todos esses procedimentos, associados ao método, permitirão, investigar/avaliar o processo de implementação do Ideb no estado do RN, bem como, realizar uma análise crítica investigativa em relação a esse indicador governamental de qualidade da educação básica, no recorte temporal (2009-2013).

Referências

Afonso, Almerindo Janela. (2008). Escola pública, comunidade e avaliação: Resgatando a avaliação formativa como instrumento de emancipação. In: Esteban, Maria Tereza (5ª ed.), *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos* (pp. 67-79). Petrópolis: DP et Alii.

Arretche, M**.** (2009). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. In: Rico, Elizabeth Melo (6ª ed.). *Tendências no estudo da avaliação.* São Paulo: Cortez.

Arretche, M. (2001). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. In: Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre., & Carvalho, Maria do Carmo Brant de (5ª ed), *Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.* São Paulo: IEE/PUC-SP.

Barroso, João. (2003). *A escola pública: regulação, desregulação e privatização*. Porto: ASA.

Barroso, João. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade,* 26 (92), 725-751.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2010). Indicadores de programas: Guia Metodológico/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos- SPI* (pp. 128). Brasília: MP, il. color.

Cohen, E., & Franco, R. (1993). *Avaliação de Projetos Sociais* (2ª ed.). Petrópolis – RJ: Vozes.

Draibe, Sônia Miriam. (2001). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. In: Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre., & Carvalho, Maria do Carmo Brant de (2ª ed.), *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.* São Paulo: IEE/PUC-SP.

Dye. Thomas. (2001). *Understanding public policy* (11ª ed.). New Jersey: Pearson Prentice.

Figueiredo, Marcos Faria., & Figueiredo, Argelina Maria Cheibub. (1986). *Avaliação política e avaliação de políticas. Análise & Conjuntura*, 1 (3), 107-127.

França, Magna. (2011). Qualidade da educação: recursos da União, o Fundeb e o PNE (2011-2020). In: Júnior, Luiz de Souza., França, Magna., & Farias, Maria da Salete Barboza de. (1ª ed.). *Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino*. Brasília: Liber Livro.

Germano, José Willington. (1993). *Estado militar e educação no Brasil.* São Paulo: Cortez.

Höfling, E. M. (2001). Estado e políticas públicas sociais. *Cadernos Cedes* (pp. 30-41, Campinas).

Jannuzi, Paulo de Martino. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público,* 56 (2), 137-160.

Jannuzi, Paulo de Martino. (2001). *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.* Campinas: Alínea.

Jannuzi, Paulo de Martino. (2002). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública,* 36 (1), 51-72.

Martins, Ricardo Chaves de Rezende Martins. (2013). Metas de qualidade na Educação Básica. In: Todos pela educação (1ª ed.), *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva.

Meksenas, Paulo. (2002). *Cidadania, Poder e Comunicação.* São Paulo: Cortez.

Meny, Ives., & Thoenig, Jean-Claude. (1992). *Las políticas públicas.* Barcelona: Ariel.

Offe, Claus. (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Oliveira, R.P. (2007). Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade,* 28 (100), 661-690.

Oliveira, Dalila Andrade., & Ferreira, Eliza Bartolozzi. (2008). Políticas Públicas e educação: debates contemporâneos. In: Azevedo, Mário Luiz Neves (2ª ed.), *Políticas sociais e democratização da educação: novas fronteiras entre público e privado.* Maringá: Eduem.

Poulantzas, Nicos. (2000). *O Estado, o poder e o socialismo.* Rio de Janeiro: Graal.

Poulantzas, Nicos. (1985). *As lutas políticas: o Estado, condensação de uma relação de forças.* Rio de Janeiro: Graal.

Poulantzas, Nicos. (1979). *A crise do Estado.* Braga/Portugal: Moraes Editores.

Perez, José Roberto Rus. (1998). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. In: RICO, Elizabeth Melo, *Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas.* São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais.

Quivy, Raymond., & Campenhoudt, Luc Van. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais.* Portugal: Gradiva.

Rocha, Maria das Vitórias Ferreira da. (2013). *Avaliação de política pública: o ProInfo e sua gestão no Município de Parnamirim/RN (2009-2012).* Mestrado em Ciências Sociais, na área de especialização em Estado, desenvolvimento e políticas públicas, UFRN.

Peters, B. G. (1986). *American Public Policy.* Chatham, N.J: Chatham House.

Rodrigues, Marta Maria Assumpção. (2010). *Políticas Públicas.* São Paulo: Publifolha.

Scriven, Michael. (1967). Perspectives of Curriculum Evaluation. In: Tyler, Ralph W., Gagné, Robert M., & Scriven, Michael (ed.), *The Methodology of Evaluation*. Chicago: Rand McNally & Co.

Soares, Maria Clara. (2003). O Banco Mundial e as políticas educacionais**.** In: Tommasi, L. D., & Warde, M. J., & Haddad, S. *Banco Mundial: políticas e reformas.* São Paulo: Cortez.

Souza, Celina. (2006). *Políticas Públicas: uma revisão da literatura.* Sociologias.

Souza, Lincoln Moraes de. (2009). *Políticas públicas: introdução às atividades e análise.* Natal: EDUFRN.

Tommasi, Lívia. (2003). O Banco Mundial e as políticas educacionais**.** In: Tommasi, L. D., & Warde, M. J., & Haddad, S. *Banco Mundial: políticas e reformas.* São Paulo: Cortez.

Yin, Robert K. (2010). *Estudo de caso: planejamento e métodos (*4ª ed.). Porto Alegre: Bookman.

Estudar no Ensino Superior
A questão da igualdade de oportunidades de sucesso no ensino superior público

Maria José Araújo
Escola Superior de Educação
Instituto Politécnico do Porto
mjose@ese.ipp.pt

Fernando Diogo
Escola Superior de Educação
Instituto Politécnico do Porto
fdiogo@ese.ipp.pt

Resumo: Desde a massificação do ensino e o prolongamento da escolaridade obrigatória que as diferenças entre os estudantes e a forma como aprendem tem suscitado alguma reflexão no meio académico. Como referem Costa & Lopes (2008), "a formação de nível superior deixou de representar, antes de mais, um status prestigiante de uma minoria extremamente reduzida da população, para se constituir numa aquisição certificada de conhecimentos e competências de alta qualificação por parte de um conjunto cada vez mais vasto de pessoas". Dada a atual conjuntura política, a entrada para o Ensino Superior é experienciada pelos estudantes com grande expectativa e ansiedade. São múltiplas as mudanças e exigências que ocorrem em termos pessoais, sociais e académicos, suscitando a necessidade de se perceber que estratégias comuns podem ser despoletadas para que os estudantes possam aproveitar plenamente as atividades académicas que lhes são propostas isto é, ter igualdade de oportunidades no sucesso académico. Este artigo é baseado num estudo de caso, realizado no Ensino Superior Politécnico público. Os dados utilizados foram recolhidos a partir de inquéritos por questionário, entrevistas semiestruturadas e *focus group,* para além da observação participante. Neste texto discutimos alguns dos resultados desta pesquisa, nomeadamente: i) tipo de dificuldades de aprendizagem, adaptação ao discurso e à escrita académica; ii) gestão do tempo de estudo; iii) métodos e técnicas de trabalho pedagógico. Seguindo as propostas do interacionismo simbólico, atribuímos uma grande importância aos discursos e percursos sociais e escolares dos estudantes.
Palavras-chave: Ensino Superior, Aprendizagem, Igualdade de Oportunidades

Introdução

Em Portugal, sobretudo a partir da década de 1980 e 1990, tem havido uma expansão considerável no Ensino Superior (ES) quer nas instituições públicas, quer nas privadas. O objectivo do prosseguimento de estudos no ES, acentuado pelo Processo de Bolonha e reforçado pela estratégia Europa 2020, é aumentar a percentagem de diplomados na população da faixa

etária dos 30 a 34 anos de idade e melhorar os resultados dos sistemas de ensino, reforçando a capacidade de atração internacional do ensino superior[1]. O aumento do número de estudantes, que resultou de uma progressiva democratização do acesso ao ES e do incremento da população feminina entre os estudantes, não significou, contudo, uma redução das desigualdades sociais que caracterizavam o acesso a alguns graus, instituições e subsistemas socialmente mais valorizados (Mendes et.al. 2008)[2]. Mesmo que, como referem Costa & Lopes (2008), a formação de nível superior tenha deixado de representar, um status prestigiante de uma minoria da população, para se constituir numa aquisição certificada de conhecimentos e competências por parte de um grupo cada vez mais vasto. Para Bourdieu & Passeron (1970) a escola reproduz as desigualdades sociais e culturais através dos métodos, mas também dos conteúdos de ensino, que privilegiam a cultura dominante na medida em que acentuam uma prática educativa baseada na utilização de uma linguagem académica artificial e desnecessariamente elaborada, que induz uma "cumplicidade culta" entre alguns estudantes e os docentes. Estes autores denunciam a legitimação das desigualdades na escola e assim no ES pois, por detrás de um discurso sobre a igualdade de oportunidades, continuam a praticar-se processos de seleção que "justificam" a dificuldade de conseguir um diploma. Também Coleman chama a atenção para a existência de um sistema educativo que sempre esteve concebido para proporcionar oportunidades educacionais diferenciadas, de acordo com a posição de cada um na vida e na sociedade. Apesar da pesquisa sobre as dinâmicas e transformações estruturais, trajetos e processos de transição dos estudantes neste nível de ensino ser considerável - Almeida & Vieira (2009) Nóvoa *et al.* (2005), Fernandes (2001) Costa & Lopes (2008), entre outros -, a questão das estratégias comuns que podem ser despoletadas para que os estudantes possam aproveitar plenamente as atividades académicas que lhes são propostas não tem tido a mesma atenção. Na verdade, as mudanças políticas têm provocado dinâmicas sociais e educativas com grande impacto na vida pessoal dos estudantes, mas nem sempre este fato é tido em conta para pensar que mecanismos geradores de sucesso escolar no ensino superior poderiam garantir uma plena igualdade de oportunidades.

Neste texto fazemos uma reflexão baseada num estudo de caso realizado no Ensino Superior Politécnico, que valorizou e deu particular atenção aos discursos e percursos sociais e escolares dos estudantes. Apesar do estudo ser mais vasto, debruçamo-nos, essencialmente, sobre as questões mais diretamente ligadas com o estudo e as motivações para estudar no ES.

A entrada para o Ensino Superior

Tornar-se estudante no Ensino Superior, como refere Lahire (1997), remete para um processo de "socialização silenciosa", que passa por rupturas com o estilo de vida que se adquire ao longo do percurso escolar no ensino básico e secundário. A importância do curso e do diploma, a perspectiva de alguma mobilidade e desenvolvimento social, a necessidade de emancipação familiar, as mudanças no ritmo de vida, entre outras questões, são experienciadas de forma diferente dependendo da origem, contexto de interação social e do currículo de cada estudante.

---

[1] Objetivos da estratégia Europa 2020 http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_pt.htm
[2] http://www.ces.uc.pt/projectos/index.php?ptp=44&id_lingua=1

O ano da transição entre a experiência no ensino secundário e a adaptação ao superior parece ser, justamente, o período mais crítico de frequência e aquele onde se concentram as maiores dificuldades - Almeida & Vieira (2009). As experiências de transição são vividas de formas diferentes e refletem a diversidade de representações, motivações, expectativas, desígnios e posturas dos estudantes. Interrogar a forma como se desenvolvem os seus percursos exige começar por problematizar a generalização do conceito de estudante. Nas representações do senso comum, "estudante" aparece como um conceito não problematizável, uma unidade social homogénea, como se a realidade que pretende abranger ou enquadrar não correspondesse a um universo de pessoas concretas, inseridas em (ou entre) concretas configurações sociais, como se as pessoas designadas pela condição de "estudante" não tivessem origens sociais e culturais diversas e como se as proveniências e os percursos escolares fossem exatamente os mesmos - Araújo, *et al,* (2014). Uma circunstância que é também sublinhada por Bourdieu (1980) quando refere a homogeneização implícita no conceito de juventude aliado ao de estudante, ignorando a pluralidade dos atores. Os discursos dominantes sobre a preparação dos estudantes no ensino secundário exemplificam esse fenómeno de indiferença pelas diferenças. Segundo James (2014), a dificuldade de inclusão no ES obriga a um esforço, quer por parte dos estudantes, quer das suas famílias, no sentido de adquirir o capital que os encoraje a participar neste grau de ensino. Dada a atual conjuntura política, a entrada para o ES é, assim, experienciada pelos estudantes com grande expectativa e ansiedade. São múltiplas as mudanças e exigências que ocorrem em termos pessoais, sociais e académicos e a falta de participação reflete, quase sempre, problemas endémicos ao sistema nos primeiros anos de escolaridade (James, 2014). Nesse sentido, e para garantir que todos, sem exceção, tenham a oportunidade de ser bem sucedidos, a questão da equidade deve merecer a nossa especial atenção.

Igualdade de oportunidades

A igualdade de oportunidades é um dos valores essenciais da sociedade ocidental, mas a falta de estabilidade do conceito levanta várias questões, como refere Coleman (2011). Desde logo, coloca-se a questão da adequação do modelo político de uma organização social (a escola) que veicula aspirações democráticas que a realidade contraria. Esta adequação, desejável, é contudo muito difícil, pois assenta numa repartição muito precisa de papéis e funções que frequentemente não é uma realidade, dado que os diferentes atores sociais nem sempre têm os instrumentos cognitivos, linguísticos e comunicacionais que lhes permitam uma verdadeira participação. Por um lado, assume-se implicitamente que a gratuitidade no caso do ensino básico e secundário e a existência de bolsas e apoio social no ES eliminam os problemas financeiros dos estudantes e a desigualdade de oportunidades, o que está longe de corresponder à verdade; por outro, entende-se que as oportunidades residem na exposição a um determinado currículo, enfatizando-se o papel relativamente passivo da escola e da comunidade em relação ao papel dos jovens. Ou seja, a escola (o Estado) teria obrigação de providenciar e facilitar o acesso e os jovens teriam obrigação de aproveitar, sendo que a responsabilidade pelo sucesso seria apenas sua, como refere Coleman (2011). No caso do ES e, sendo *à priori* os estudantes a escolher o curso, a

preparar-se e escolher autonomamente o modo como e onde estudam, a responsabilidade de sucesso académico é-lhes sempre imputada individualmente.

Relativamente à escolha do curso, esta é condicionada pelo mercado de trabalho, pelas oportunidades de seguir uma carreira, pela pressão social do grupo de pares e das famílias, para além do impacto dos média e das diferentes representações sobre o significado dos diplomas e a sua utilidade, entre outras questões. Os estudantes que conseguem candidatar-se ao ES são aqueles que tiveram percursos escolares de "sucesso" e a caraterística que distingue este conceito de igualdade de oportunidades educativas é o facto de que estes estudantes aceitam como dado adquirido o futuro que lhes é "prometido" (Coleman, 2011). Acreditam nas suas capacidades cognitivas e no esforço que é necessário fazer para adquirir um diploma que lhes possibilitará um lugar no mercado de trabalho. O reconhecimento social fruto do investimento que fazem neles próprios e que encontra eco nas teorias do capital humano, tem implícita essa esperança que é reforçada pela maioria dos docentes com quem contatam como refere Rosenbaum (2011).

O avanço tecnológico tem permitido reconfigurar o acesso ao conhecimento e criado oportunidades de melhorar os processos de ensino e de aprendizagem. No entanto, parece ser necessário compreender como é que o avanço tecnológico pode ser usado na construção de conhecimento como salienta Rosenberg (2006), quando propõe que se olhe para além das perspectivas tradicionais de educação ou seja, ter uma perspetiva crítica que não analise o processo de construção de conhecimento do ponto de vista da reprodução dos padrões das classes dominantes. Esta reprodução contribui para acentuar a 'exclusão' das culturas consideradas minoritárias. Ora, estes aspetos ligados à diversidade cultural e de culturas dos estudantes, mas também dos docentes, obrigam a práticas educativas integradas que contribuam para a renovação conceptual da educação em torno dos diversos conteúdos programáticos e dos métodos e técnicas de trabalho pedagógico (Alves & Araújo, 2012).

Nota metodológica

Metodologia: Estudo de caso realizado no Ensino Superior Politécnico público.

Técnicas de recolha de informação**:** análise documental; observação participante; inquéritos por entrevista semiestruturada e *focus group*.

Processo de recolha de dados:

Inquérito por entrevista (13 estudantes) e *focus group* organizados com os estudantes das licenciaturas de Educação Básica (49) Ciências do Desporto (18) e Educação Social (62).

Temáticas exploradas: percurso académico; sociabilidades; questões relativas ao estudo e exigências do trabalho académico; à gestão do tempo e dos espaços de estudo; acesso às tecnologias de informação e comunicação, estratégias de sobrevivência face aos efeitos das mudanças sociais e académicas; constrangimentos resultantes das políticas educativas.

Os dados obtidos foram sujeitos a uma análise de conteúdo, sobre cujos resultados se sustenta este trabalho de reflexão.

Dimensões de análise:

- *dimensão da cognição e aprendizagem* : perceber as atuais estratégias de aprendizagem dos estudantes e eventuais intenções de alteração das mesmas; e indagar as potencialidades e dificuldades relevadas para o estudo reflexivo e o pensamento crítico;
- *dimensão do desenvolvimento pessoal e social :* perceber as motivações e expectativas dos estudantes à entrada no Ensino Superior;
- *dimensão* dos *recursos de aprendizagem e seus usos*: perceber a importância das tecnologias de informação e comunicação.

Análise e principais conclusões

Apesar de exigente, a entrada para o ensino superior parece constituir, para alguns estudantes, um ponto de partida positivo enquanto experiência de sucesso escolar: na escolha de uma instituição de ensino, de uma área de formação, e como primeiro passo para a concretização de um projeto pessoal e profissional. Para outros, menos motivados na prossecução do seu projeto formativo, a frequência académica parece funcionar como experiência clarificadora das suas escolhas (Araújo et al, 2014). Os estudantes indicam como principais motivações para integrar o Ensino Superior fatores: i) *académicos*: obter um diploma, ter mais formação; ii) *vocacionais*: interesse pela temática e programa do curso; iii) *sociais*: esperança de mobilidade social que permita mudar de vida, mais estabilidade, ter estatuto social; iv) *laborais*: conseguir um emprego ou ter um melhor, ter uma profissão de que gostem; v) *desenvolvimento e realização pessoal*: frequentar o ensino superior, aumentar a auto-estima; vi) *sociabilidade*: fazer novas amizades, conviver.

Os dados recolhidos mostram que os estudantes enfrentam desafios de várias ordens: desafios de ordem física, no que respeita à gestão do tempo (tanto entre tempo pessoal e tempo de estudo, como particularmente do tempo para realização de trabalhos de grupo) e aos movimentos pendulares; desafios associados à gestão dos encargos financeiros tornados mais severos perante a redução do número de bolsas de estudo; desafios psicológicos no que toca à gestão das emoções e afetos; desafios do foro social, no que respeita ao alargamento das duas redes sociais e espaços de sociabilidade; e ainda de ordem laboral, confrontados com dificuldades de conciliação das responsabilidades laborais com as académicas.

Especificamente em relação à dificuldade em gerir o seu tempo de estudo e tal como mencionado mais acima neste texto, a principal dificuldade dos estudantes prende-se com a organização e elaboração de trabalhos académicos para as diferentes unidades curriculares aliada às inúmeras tarefas burocráticas, tempo gasto em transporte, emprego e lides caseiras. A dificuldade em cumprir as tarefas académicas é sentida de forma diferente pelos estudantes dos primeiros e últimos anos de licenciatura. Na fase de adaptação - Iº ano - o maior constrangimento que é simultaneamente o maior desafio, é a gestão da liberdade: "estamos habituados a que nos digam

o que temos de fazer ... no secundário é muito diferente (...)"[3]. Em anos seguintes a adaptação ao tipo de linguagem exigida no ES e a dificuldade em acompanhar o ritmo de leituras que são necessárias para concretizar os trabalhos académicos, são algumas das dificuldades sentidas e verbalizadas pelos/as estudantes mas que eles/elas vão percebendo que isso faz parte do processo de aprendizagem.

As exigências pessoais e as institucionais, que assentam nas diretrizes de Bolonha, parecem confluir num desafio à maturidade e à autonomia dos jovens, que têm de lidar com experiências como sair de casa dos pais, mudar de cidade, tratar das lides domésticas, gerir o próprio dinheiro, integrar novos ambientes sociais, construir novas relações e organizar e rentabilizar o tempo de estudo, desempenhando um papel autónomo e participativo no processo de aprendizagem. A perceção de alguns professores de que os estudantes chegam ao ES pouco preparados para as exigências do trabalho académico sugere um desencontro entre as expetativas de ambos, sobretudo ao nível do acompanhamento esperado e da relação pedagógica.

Numa breve sumarização do que de mais relevante contêm as narrativas dos estudantes, cabe destacar algumas das propostas sugeridas: debates temáticos, uso da metodologia *B-Learning* para potenciar o trabalho colaborativo e, ainda, o reforço da utilização das redes sociais. O *Facebook* é uma das mais usadas muito embora o *Twitter* seja, também, mencionado. Enquanto ambientes educativos as redes sociais (comunidades virtuais) têm grande potencial desde logo pela interação, informação, comunicação e partilha que proporcionam. A ausência de controlo centralizado e a influência mútua entre os membros das comunidades substitui-se à lógica das representações singulares e sequenciais dos ambientes de aprendizagem tradicional de educação. Estes novos ambientes de educação permitem que o/a estudante questione as suas ideias e crenças e encoraja-o/a a desenvolver um processo interativo e provocativo na construção de conhecimento (Dias, 2004). O resultado destas aprendizagens não é acolhido na academia por todos os docentes de igual forma. A critica mais comum relatada pelos estudantes é de que perdem muito tempo.

Os dados mostram ainda que cerca de 30% dos inquiridos utilizam estratégias de estudo que passam por ler; tirar apontamentos das aulas e reler; resolver exercícios (treinar); decorar; fazer resumos; recorrer à plataforma *Moodle* e pesquisar. Metade dos inquiridos menciona o uso do telemóvel para aceder à informação e refere ter um computador portátil. Os estudantes que não têm estes equipamentos usam os que são disponibilizados pela instituição na sala de computadores ou na biblioteca. De qualquer modo não é linear que, mesmo estando criadas as condições para que todos possam ter acesso à informação online, a aprendizagem aconteça. Na verdade, a presença da tecnologia não garante por si só a mudança nos processos de aprendizagem e portanto no acesso a uma igualdade de oportunidades que garanta o sucesso escolar: só o uso adequado da tecnologia pode garantir ou auxiliar essa mudança. Isto é, a "simples navegação no universo de informação em rede não se traduz em aprendizagem efetiva" como refere Dias (2004:8).

[3]diálogos das entrevistas

Precisamos ainda de considerar que uma das vantagens do uso da tecnologia - em qualquer lugar e a qualquer hora - não se aplica a estudantes que não têm computador nem acesso à internet em casa, nem no telemóvel - por razões financeiras - ficando assim muito limitados. Esta limitação é, aliás, um dos constrangimentos mencionado pelos trabalhadores estudantes que têm horários muitas vezes incompatíveis com os horários quer das aulas, quer da biblioteca e outros serviços. Quanto à interação, quer com os professores, quer com os colegas do mesmo ano, ou de anos diferentes salientam as relações de entreajuda e colaboração conducentes a uma melhor estruturação das suas práticas.

De uma maneira geral, e ao contrário do que muitas vezes se diz (do ponto de vista do senso comum), o processo de aprendizagem realizado nos ambientes virtuais exige um grande esforço, quer dos estudantes, quer dos docentes, que têm de fazer um acompanhamento muito mais individualizado do que aquele que, muitas vezes, se exige no ensino presencial (em sala de aula). As aulas presenciais são essenciais para o trabalho de exposição de conteúdos, enquanto que o trabalho complementar na modalidade de *e-learning* permite potenciar outras formas de comunicação (como a participação nos fóruns de discussão com ou sem monitorização do professor), que podem garantir ao estudante o seu aproveitamento com sucesso[4].

Em termos pedagógicos, a modalidade de *e-learning* permite aos estudantes: i) acesso à informação em qualquer local ou espaço onde possam ter um computador com acesso à Internet; ii) usar diferentes ferramentas e comunicar através de fóruns de discussão, chats, conferência, mensagens instantâneas, email ou outras formas de comunicação online; iii) o docente é um orientador, facilitador da aprendizagem. Organiza conteúdos, estabelece metas, negoceia e acompanha o processo de aquisição de conhecimento, avalia o rendimento, propõe soluções e certifica-se de que todos os recursos necessários ao cumprimento das suas tarefas estão disponíveis; iv) a comunicação com os colegas, nomeadamente através dos fóruns da UC; v) a elaboração de projetos colaborativos são de grande relevância para o sucesso do estudante; vi) o uso de recursos multimédia, áudio, de animação ou de vídeo. Por um lado, e tal como os próprios estudantes reconhecem, a modalidade de *e-learning* permite chegar aos estudantes com necessidades educativas especiais ou com algum outro tipo de dificuldade. Estes acedem facilmente aos conteúdos e acompanham todo o processo na aula ou fora dela. Finalmente a modalidade de *e-learning* permite preparar, rever e entregar trabalhos em processo ou para avaliação final, entre outras vantagens que os estudantes vão descobrindo em conjunto com os docentes, (Lencastre & Araújo, 2008).

Em síntese: a partir dos dados recolhidos e trabalhados consideramos relevante a implementação de múltiplas estratégias e modalidades de trabalho pedagógico, desde logo potenciando a comunicação e relação interdisciplinar, rentabilizando o esforço de diferentes estruturas de apoio social em funcionamento na instituição, de apoio individual facilitado *online* e ainda envolver os estudantes em projetos de investigação que tenham por objeto de estudo as configurações sociais

[4] Previsto nos objetivos de avaliação mencionados nas fichas de unidade curricular salientadas pelos estudantes inquiridos.

mais restritas ou mais amplas entre as quais se movimentam e que traduzem, também, um estímulo ao desenvolvimento de competências de cidadania. Os estudantes consideram muito importante as aulas abertas, os congressos, os debates entre outros momentos informais e não formais de aprendizagem por lhes permitir uma construção de conhecimento através de uma aprendizagem reflexiva e crítica. Aprender não é um processo meramente pessoal, o contexto e as interações que o próprio contexto escolar valoriza beneficiam novas oportunidades de construção e organização do conhecimento promotoras de sucesso escolar no ES.

Referências bibliográficas

Almeida, A. & Vieira, M. (2009). At the Entrance Gate: Students and Biographical Trajectories in the University of Lisbon. *Portuguese Journal of Social Science,* 8(2), 165-176.

Alves, F. & Araújo, M. J. (2012). O impacto da diversidade cultural no ensino online: Desafios à investigação. In José Ribeiro & Maria Luisa Aires (coord.), *Investigações e variantes curriculares no ensino online* (pp.185-197). Porto: Universidade Aberta.

Araújo, M.J., Monteiro, H., Diogo, V. & Martins, T. (2014). Adultos em contextos juvenis: Prelúdios de um projeto em torno de estudantes "Maiores de 23". *Revista Sensos*, 7, 77-90.

Araújo, M.J., Sampaio, R. & Lopes, H. (2014). Estudantes no Plural: Uma reflexão a partir das experiências dos estudantes de Educação Social nos processos de transição para o Ensino Superior. In Paulo Delgado *et al.* (coord.), *Pedagogia / Educação Social - Teorias & Práticas. Espaços de investigação, formação e ação* (pp. 468-472). Porto: ESE.IPP.

Basit, T. & Tomlinson, S. (Ed.) (2014). *Social Inclusion and Higher Education*. UK: Policy Press.

Bourdieu, P. (1980). *Questions de sociologie*. Paris: Éditions de Minuit.

Bourdieu, P. & Passeron, J.C. (1970). *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Lisboa: Editorial Vega.

Coleman, J. (2011). O conceito de igualdade de oportunidades educacionais. *Educação Sociedade & Culturas,* 34, 137-155.

Costa, A. & Lopes, T. (coord.) (2008). Os Estudantes e os seus Trajetos no Ensino Superior: Sucesso e Insucesso, Padrões e Processos, Promoção de Boas Práticas. Lisboa: CIES – ISCTE - UL & ISFLUP (relatório final). http://etes.cies.iscte.pt/Ficheiros/relatorio_ETES_completo.pdf (Acessível em 27 de julho de 2015).

Dias, P. & Osório, A. (2008), *Ambientes Educativos Emergentes*. Braga: CCUM

Dias, P. (2004). Desenvolvimento de objectos de aprendizagem para plataformas colaborativas . http://www.niee.ufrgs.br/eventos/RIBIE/2004/plenaria/plen3-12.pdf (Acessível em 29 de julho de 2015)

Fernandes, A. (coord.). (2001). *Estudantes do Ensino Superior no Porto. Representações e práticas culturais*. Porto: Edições Afrontamento.

James, R. (2014). Social inclusion in a globalised higher education environment: the issue of equitable access to university in Australia. In Tehmina Basit & Sally Tomlinson (ed.), *Social Inclusion and Higher Education* (pp. 83-109). UK: Policy Press.

Lahire, B. (1997). *Les manières d'étudier*. Paris: La documentation Française.

Lencastre, J. & Araújo, M. J. (2008). Educação online: uma introdução. In Mario Muñoz & Pedro Cravo (coord.) *Proceedings of the IASK International Conferences – E-Activity and Leading Technologies & InterTIC* (pp.306-312). Madrid: IASK - International Association for the Scientific Knowledge.

Nóvoa, A., Curado, A. & Machado, J. (2005). *Factores de sucesso e insucesso escolar na Universidade de Lisboa*. Lisboa: Universidade de Lisboa.

Rosenberg, M. (2006). *Beyound E-Learning: Approaches and Technologies to Enhance Organizational Knowledge, Learning and Performance*. San Francisco: Pfeiffer.

A dimensão socioeducativa da escola: o papel da Educação Social na relação com as famílias e a comunidade

Paulo Delgado
Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto
pdelgado@ese.ipp.pt

Fátima Correia
Associação dos Profissionais Técnicos Superiores de Educação Social
fatimacorreia@aptses.pt

Sílvia Azevedo
Escola Superior de Educação de Fafe; Associação dos Profissionais Técnicos Superiores de Educação Social

silviaazevedo@iesfafe.pt
silviaazevedo@aptses.pt

Teresa Martins
Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto
teresamartins@ese.ipp.pt

Resumo: O projeto político para a escola pública, assente nos valores da democracia e da justiça, só se concretiza na sua plenitude quando todos os/as estudantes têm possibilidade de superar os obstáculos que impedem ou dificultam o seu sucesso educativo.

As tensões sociais, a diversidade cultural e a desigualdade enraizada, que se auto alimenta num discurso culpabilizador que privilegia as competências e diferenças individuais, geram processos de exclusão que só se podem resolver questionando os valores neoliberais predominantes e defendendo a participação no contexto escolar, na construção de uma cidadania ativa.

A Educação Social/Pedagogia Social promove intervenções educativas em contextos sociais, como os escolares, e pode desenvolver uma nova articulação entre a escola e os seus alunos/as, entre a escola e as famílias, no respeito pelas responsabilidades de cada uma, e entre a escola e as instituições da comunidade, garantindo a cumplicidade entre o centro educativo e o tecido social.

Este texto procura refletir sobre as funções que o educador social pode desempenhar na e com a escola, um trabalho de cooperação em equipa, de modo a contribuir para a promoção dos valores cívicos e sociais, e para a integração de cada um/a e de todos/as. Entre aquelas funções podemos referir, nomeadamente, a mediação de conflitos, a relação com as famílias, o combate ao absentismo, a formação de pais e a promoção das suas competências parentais, a antecipação ou resolução de casos de bullying ou violência, a organização e desenvolvimento de atividades recreativas e culturais, a relação com a comunidade, de modo a promover o aproveitamento dos recursos do contexto, o desenvolvimento de programas de integração e de convivência, nomeadamente de minorias, de modo a promover nexos de união entre o que acontece dentro e fora da escola.

Palavras-chave: Educação Social; Escola Pública; Comunidade; Inclusão social

Conceito e evolução da intervenção socioeducativa do/a educador/a social na escola

Este texto reflete sobre as funções desempenhadas pelo educador social na escola, um território de educação formal que não é supostamente o seu, estuda o modo como o/a educador/a social se integra nas equipas socioeducativas que trabalham naquele espaço e procura identificar e questionar quais os seus objetivos, a pertinência de continuar a trabalhar neste contexto no futuro e quais os pontos fortes e os pontos a melhorar na sua intervenção. Tem presente que o trabalho desenvolvido pelo educador social no espaço escolar, como noutro âmbito de intervenção, é sempre influenciado pelo contexto político e social, que condiciona as práticas e os resultados da sua intervenção.

Paul Nartorp, um dos precursores do estudo da Educação Social, escreveu em 1898 que "o homem, no que respeita a tudo o que faz dele um homem, não se apresenta no início como indivíduo particular para entrar depois com outros numa comunidade, uma vez que, sem esta comunidade, não é de nenhum modo homem" (p.169). Deste modo, sublinhava a importância dos processos educativos no desenvolvimento da pessoa e o papel que desempenham na construção do significado essencial de humanidade uma vez que, sem a aprendizagem do saber e dos valores que permitem a convivência junto dos outros, em diferentes momentos e espaços, não se constrói um sentido de pertença social.

A escola é o contexto educativo que mais facilmente se associa à aprendizagem e à educação, que decorre formalmente em instituições de ensino e formação e conduz a diplomas e qualificações reconhecidos. Contudo, como defende Petrus (2003), "reduzir a 'educação' à 'educação escolar' é ver apenas uma parte da realidade", considerando o autor que "isso é mais perigoso, às vezes, do que não vê-la." (Petrus, 2003: 60). Assim sendo, para Petrus (2003: 61) "a educação social nasceu para completar objetivos educativos não assumidos pela escola", tornando-se evidente a sua existência paralela ao sistema de ensino, em contextos de educação não formal, que se desenrolam no espaço laboral, em atividades de organizações ou grupos da sociedade civil. Situa-se ainda em contextos de educação informal, que se traduz por sua vez num acompanhamento natural da vida quotidiana, não necessariamente intencional e, como tal, eventualmente não reconhecida, mesmo pelos próprios indivíduos, como enriquecimento dos seus conhecimentos e aptidões.

A educação informal tem raízes na antiguidade remota, coincidindo

> com as primeiras preocupações dos seres humanos por formar-se como indivíduos que vivem num grupo e numa comunidade, para se desenvolverem como pessoas e participarem na vida comunitária de que formam parte, sem que se estabelecesse – de modo explícito – um tempo para a educação e outro tempo para a vida (Caride, 2005:117).

A educação é, foi e continuará a ser o alicerce fundamental da cidadania ativa, do sentido de justiça e do desenvolvimento do sentido crítico, que permite pensar e questionar o mundo, e é neste sentido "que a promoção de processos intencionais de aprendizagem deixa de ser uma responsabilidade exclusiva dos sistemas escolares, passando a ser equacionada em função de uma pluralidade de tempos, de lugares e de exigências de conhecimento" (Baptista, 2008: 8).

A Pedagogia Social integra-se no campo das ciências da educação e tem por objeto de estudo formal e abstrato a educação social dos indivíduos, que deve ajudar a formar e a integrar na sociedade (Caride, 2010). Nos últimos anos, adquiriu expressão académica e profissional, enquanto saber disciplinar autónomo e de enorme atualidade, face às problemáticas educativas que caraterizam o tecido social.

O educador social é o profissional que promove e desenvolve iniciativas e processos educativos, trabalhando na sua conceção, direção e gestão, perto dos problemas e dos destinatários (Caballo et al., 1997). Por outras palavras, é aquele que desenvolve um trabalho social de perfil educativo numa diversidade de contextos, como o escolar (Caride & Trillo, 2010). Carvalho e Batista (2004) evidenciam que "o lugar da pedagogia no quadro da ação social extravasa largamente o território de intervenção tradicionalmente considerado pelo trabalho social." (p. 63).

A escola desempenha um papel fundamental na educação dos indivíduos, pois visa a formação integral dos seus alunos. Para isso, deve (cor)responder às necessidades, aos problemas, às aspirações dos seus atores. O educador social, enquanto agente crítico, reflexivo e com projetos inovadores e dinâmicos, pode ajudar a escola a criar estruturas que levem à participação dos seus interlocutores. As escolas são contextos complexos e desafiantes, que refletem os problemas da sociedade através dos indivíduos que a frequentam. Por esta razão, são, cada vez mais, solicitadas à escola respostas psicossociais, que atendam à diversidade dos alunos/famílias. O novo vínculo à escola tem possibilitado o desempenho de uma multiplicidade de funções por parte do educador social. Na verdade, a democratização escolar abriu as portas a crianças e jovens de diferentes culturas e comprometeu-se com os objetivos de mobilidade social. Não obstante, as desigualdades que anteriormente permaneciam no exterior da escola passam a fazer parte do quotidiano escolar, originando dificuldades de integração, insucesso e abandono escolar e, consequentemente, a presença de alunos e famílias em situação de descontinuidade cultural com a escola. A escola é, com efeito, um espaço muito heterogéneo, repleto de desafios para os seus interlocutores. Por outro lado, à medida que a escola vai sofrendo alterações também as famílias têm sido alvo de mudanças muito significativas.

Na escola, e variando de acordo com a realidade de cada contexto, o educador social pode desenvolver um trabalho de proximidade junto dos/as estudantes, contribuindo para o desenvolvimento das suas competências pessoais e sociais; pode trabalhar em equipa interdisciplinar, partilhando saberes e experiências que permitem, somadas, agir preventivamente dentro do sistema e desenvolver novos projetos de lazer, desportivos, culturais ou solidários; pode ajudar a estabelecer pontes com outras entidades, que promovam a abertura da escola à comunidade, por intermédio de processos articulados de partilha e de trabalho conjunto. Lírio, Portal e Bejerano (2011) propõem uma sistematização das funções desempenhadas pelo educador social neste âmbito, desdobrando-as em funções de apoio e acompanhamento educativo, de formação, de mediação e de animação sociocultural, multiplicando-se cada uma delas num conjunto de tarefas e atividades que dependem, por sua vez, do nível de ensino. Com efeito, o desempenho profissional do educador social será diferente no jardim-de-infância e pré-escolar, no ensino básico, no ensino secundário ou no ensino superior porque cada etapa de

formação coloca desafios distintos no âmbito da participação, do sucesso educativo e da relação com a família e a comunidade. A delimitação do seu papel vai-se construindo de acordo com as relações de trabalho que vai tecendo dentro da equipa de trabalho, composta regra geral por elementos de diferentes áreas profissionais, na qual o trabalho do educador social reclama um espaço próprio, distinto dos demais, adquirindo todavia o seu sentido profundo quando procura, em cada centro escolar, encontrar pontes que lhe permitam educar em conjunto. Numa escola que se perspetiva como uma comunidade educativa, os educadores sociais, enquanto

> profissionais capacitados para uma intervenção socioeducativa podem desempenhar aqui um papel fundamental, ajudando a marcar a diferença através de actividades de dinamização sociocultural numa perspectiva de co-responsabilização dos diferentes atores. (Carvalho & Baptista, 2008: 61).

Em Portugal, a formação de educadores sociais esteve inicialmente a cargo de escolas profissionais, tendo chegado ao Ensino Superior no ano de 1993, com os bacharelatos nos Institutos Politécnicos do Porto e de Santarém. Nos anos seguintes, outras instituições de ensino superior públicas e privadas seguiram as pisadas destas Escolas, e, gradualmente, os cursos assumiram um formato bi-etápico ou de licenciatura, correspondendo atualmente e na sequência do processo de Bolonha, a um plano de estudos com a duração de seis semestres correspondentes a 180 ECTS (Delgado & Cardoso, 2011).

À formação dos Educadores Sociais exige-se que assuma "plenamente as dimensões sistémica, hermenêutica e projectiva da própria educação social" (Carvalho & Baptista, 2008: 23), concebendo-se o seu surgimento e permanência "nos limiares críticos da sociedade, da comunidade educativa e da comunidade científica" (Idem), através de práticas e saberes que se afastam e se cruzam, em diálogos abertos entre a ciência e o senso comum, entre o formal e o informal e não formal, entre a emancipação e a normalização/ regulamentação, entre tempos presentes, passados e futuros.

A investigação sobre o papel da educação social na instituição escolar

No contexto ibérico, tem surgido um número crescente de estudos relacionados especificamente com o trabalho do educador social em contexto escolar, que não se podem dissociar das mudanças no plano político, económico e cultural e que colocam novas exigências e desafios ao sistema educativo. March e Orte (2003) refletem sobre a relação entre a instituição escolar e a pedagogia social, questionando a perspetiva que as considera como campos separados e alertando para a importância da presença da escola, na definição da identidade e do âmbito da pedagogia social, e da educação social, para se pensar uma nova escola e uma educação que promova o sucesso educativo. Lirio (2005) foca-se nas tarefas e funções desempenhadas pelo educador social no sistema educativo. No mesmo ano, Ortega compara, distingue e aproxima a pedagogia escolar da pedagogia social, reflexão que é retomada e prolongada mais tarde por Parcerisa (2008).

Orte (2008), com inúmeros trabalhos neste domínio, incidiu igualmente a sua atenção sobre o bullying e a intimidação no espaço escolar e qual pode ser o papel do educador social perante este fenómeno. Lirio, Portal e Bejarano (2011) concluíram que o educador social pode completar,

apoiar e reforçar em colaboração com a comunidade educativa os processos educativos que decorrem no âmbito escolar, tendo por fim melhorar a sua qualidade educativa e articular a escola e os restantes agentes socioeducativos da comunidade. Neste texto, os autores identificam três monográficos de revistas científicas espanholas centrados concretamente neste tema, o n.º 32 da revista de *Educación Social*, de 2006, o n.º 160 da *Aula de Innovación Educativa* e o n.º 15 da *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*.

Barranco, Díaz e Fernández (2011) propõem uma reflexão a partir da experiência e das condicionantes resultantes do quadro normativo e político sobre o que é um educador social na escola e o que pode fazer um educador social na escola, repensando o planeamento estratégico e a prática educativa. Recentemente, March e Orte (2014) coordenaram uma obra que reflete sobre a relação entre a pedagogia social e a escola, que evidencia a dimensão socioeducativa da instituição escolar, que se situa além da mera instrução ou escolarização e que reconhece a importância de programas de intervenção que promovam o sentido colaborativo entre a escola, as famílias e a comunidade.

Em Portugal, Carvalho e Baptista reforçavam, em 2004, a pertinência do trabalho de educadores sociais no contexto escolar, avançando que "problemas como o insucesso escolar, o absentismo ou a violência, reclamam estratégias concertadas entre uma educação escolar e uma educação não escolar" (p. 61), que poderia ser desenvolvido dentro da própria escola ou em articulação com esta, a partir de estruturas com as quais se relaciona, desempenhando o educador social um relevante papel de mediação.

Vieira (2013) desenvolveu recentemente um trabalho que incide sobre a cooperação entre escola, família e comunidade, a partir da vivência profissional, que nos confronta com os desafios de mediação sociocultural e de trabalho social que interpelam hoje os territórios educativos. Por fim, será de salientar que a Associação Profissional dos Técnicos Superiores de Educação Social centrou a segunda edição número da revista *Praxis Educare* no papel e pertinência do educador social em contexto escolar,

Metodologia

Para a construção da presente comunicação, recorreu-se a um grupo focal, enquanto instrumento de recolha de informação qualitativa. Esta metodologia possibilita a interação entre um grupo de pessoas, que encetam uma discussão, que, por sua vez, possibilita a recolha de opiniões e perspetivas sobre esse tema. O ambiente criado deve, então, ser facilitador de partilhas flexíveis e dinâmicas, para que os participantes se sintam à vontade para revelar as suas opiniões e experiências.

Para esta comunicação, foi constituído um grupo focal homogéneo, constituído por cinco educadores sociais a desempenhar funções em contexto escolar, quer em escolas profissionais, quer privadas com contrato de associação, quer ainda em escolas localizadas em Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP). Este grupo reuniu-se em junho, na Escola Superior de Educação do Porto, com o intuito de partilhar reflexões relativamente às funções assumidas em contexto escolar, ao impacto do contexto sócio-político atual no seu desempenho profissional, aos

espaços formativos neste domínio e aos resultados do seu trabalho, identificando os pontos fortes e os pontos a melhorar na sua intervenção. Esta discussão foi gravada e, posteriormente, alvo de transcrição, para que os dados apresentados sejam uma reprodução o mais fiel possível da troca de opiniões e partilha de experiências ocorrida no grupo.

Análise dos dados

De acordo com os participantes no grupo focal, o educador social é um profissional marcado por grande polivalência técnica, visível na pluralidade de funções que pode desempenhar em contexto escolar, tanto a nível interno como externo. No âmbito do primeiro nível, destaca-se a mediação social estabelecida entre alunos e entre alunos e professores, de trabalho na sala de aula com vista à integração escolar, do desenho de projetos educativos a nível da prevenção, da dinamização de valores de cidadania ativa, como o voluntariado, a educação para o desenvolvimento, educação intercultural, a solidariedade, os projetos de sensibilização ambiental, a dinamização de espaços de educação extracurricular, nomeadamente pela orientação de grupos de teatro, dança e outros. A nível externo, o educador social pode ser responsável pela mediação escola-família, pelo apoio a famílias em situação de maior carência económica e social e respetivo encaminhamento para serviços sociais externos, e pela promoção de ações de educação parental, no sentido de promoção de competências pessoais e parentais. De ressalvar ainda que a escola, através do educador social, procura por vezes suprir carências, nomeadamente alimentares, ou de apoio à saúde, quando não é possível o rápido acompanhamento dos serviços sociais externos.

A mediação escola-família assume especial importância no bem-estar dos alunos. A relação entre a escola e as famílias exige, cada vez mais, uma pedagogia mais social do que escolar, que envolva e mobilize a comunidade (Caride, 2005). O trabalho com as famílias pressupõe discursos assentes na empatia, na escuta e na possibilidade das famílias se sentirem compreendidas em contexto escolar, o que se torna especialmente relevante quando muitas delas tiveram más experiências escolares. Por outro lado, considerar as famílias na vida escolar permite um olhar holístico sobre o aluno. Os problemas sociais potenciam-se e revelam-se, quotidianamente, na escola. Trabalhar num contexto tão complexo é, diariamente, desafiante.

Destaca-se, ainda, o papel do educador social no processo de integração profissional dos alunos que optam pela integração no mercado de trabalho após conclusão da escolaridade obrigatória.

Fundamentando-se no princípio da educabilidade de todos os seres humanos, o educador social contribui decisivamente para a co construção de um ambiente mais propício à participação ativa dos jovens nas atividades escolares, ao diversificar os espaços de aprendizagem de acordo com os seus interesses e necessidades. Por outro lado, o educador social assume um papel relevante no apoio às minorias étnicas, nomeadamente pela aproximação aos valores e cultura da escola, favorecida pelas relações de proximidade que caraterizam este profissional. Refira-se, a título de exemplo, o educador social que, juntamente com a docente de 1.º ciclo do ensino básico e a educadora de infância, se desloca ao bairro social e leva a escola até à comunidade cigana, possibilitando a criação de pontes entre dois contextos aparentemente distintos, numa escola itinerante no bairro.

A prevenção da saúde escolar, ao nível da educação sexual, higiene oral e corporal, são também funções que o educador social pode desempenhar, bem como a gestão dos apoios socioeconómicos, nomeadamente da ação social escolar.

A educação social procura responder às novas solicitações e desafios da realidade social. Os participantes no grupo focal referiram a necessidade de adaptação a um contexto em constante transformação, que se viabiliza e potencia no trabalho em equipa. A interação com outros profissionais é fundamental para a intervenção socioeducativa, nomeadamente o trabalho em interdisciplinaridade com docentes, não docentes, famílias e outros técnicos especializados da escola e do contexto social envolvente.

As escolas têm de ser capazes, então, de oferecer uma formação que não se restrinja à escolarização, adotando uma perspetiva mais humanista e integral. Esta necessidade é reforçada se atendermos a um contexto de crise social e económica, associado ao aumento das carências das famílias. Neste contexto, destaca-se o papel do educador social enquanto mediador, "capaz de empreender e gerir criativamente relações interpessoais e intergrupais" (Carvalho e Baptista, 2004: 92). A intervenção em rede é, na verdade, essencial para construir projetos educativos globais. A este propósito, foi referido pelos educadores sociais a estreita colaboração com diretores de turma, professores de ensino especial, psicólogos, mas também autarquias, comissões de proteção de crianças e jovens, centros sociais, tribunal de família e menores, segurança social e demais técnicos de intervenção. Contudo, o trabalho interdisciplinar conhece nas escolas dificuldades acrescidas, nomeadamente pela complexidade do contexto escolar, que recebe diferentes alunos, diferentes famílias, provenientes de diferentes realidades. O papel central do educador social no bem-estar dos alunos e das famílias é ainda ressalvado pelos próprios docentes, que consideram que a promoção de competências pessoais e sociais é fundamental para o sucesso educativo.

A intervenção social em contexto escolar conhece, no entanto, limitações, nomeadamente pelo facto dos interlocutores em contexto escolar quererem respostas concretas e rápidas e imediatas e individuais. Na verdade, os processos educativos, sejam eles de carácter formal ou não formal, são lentos e exigem um olhar crítico, axiológico e centrado em valores. Todavia, é afirmado por todos os participantes que, apesar da indefinição ainda existente relativamente à especificidade do educador social, este é um profissional muito respeitado e consultado em contexto escolar. Importa, assim, reconhecer que o trabalho profissional desenvolvido pelos educadores sociais depara-se quotidianamente com a necessidade de respostas imediatas, quer por parte das entidades empregadoras, quer face à rede de suporte interprofissional, que colidem com o ritmo sustentado mas necessariamente progressivo dos processos educativos. Por outro lado, sobretudo em contexto escolar, existem pressões para intervenções muito estandardizadas e homogéneas.

Consensual entre os profissionais que participaram no grupo de discussão é a necessidade de espaços de formação contínua e/ ou de intervisão para educadores sociais que desempenham funções no contexto escolar. Consideram que são frequentemente confrontados com situações em relação às quais valeria a pena partilhar e discutir formas de resposta e de intervenção. A

formação contínua dos educadores sociais tem, aliás, vindo a ser objeto de reflexão por vários autores, que reforçam a sua necessidade, já que a consideram como "a vivência consequente de atitudes que lhes permitam partilhar a curiosidade, fruir a descoberta, organizar as iniciativas, evoluir, promover-se para que, formando-se, se transforme ajudando a formar os outros – os educados!". (Carvalho e Baptista, 2004: 89).

Considerações finais

A multiplicidade de funções que o educador social desempenha na escola, ao nível do apoio educativo, da animação sociocultural e da mediação com os diferentes atores da comunidade educativa, com particular evidência para a relação com os estudantes, as suas famílias e a comunidade em que estão inseridos, permite afirmar que a pedagogia social e a pedagogia escolar não são campos separados mas espaços de interação e de desenvolvimento de projetos comuns, que se reconhecem essenciais para combater a violência e o insucesso, para promover a convivência, a tolerância e a solidariedade, sem as quais o processo educativo será destituído de sentido. A figura do educador social é descrita, inclusivamente, como a que mantém maior proximidade com os estudantes e a que mais pode contribuir para o desenvolvimento das suas competências pessoais e sociais.

Foi possível apurar que as funções e o papel desempenhado variam de acordo com o contexto de intervenção e que, não obstante a riqueza da diversidade de tarefas, a intervenção socioeducativa sai fortalecida com uma delimitação de funções, que balize o campo do educador social e evite sobreposições, de acordo com cada contexto e a constituição da equipa de profissionais nele existente. O grupo de educadores que participaram no grupo focal identificaram igualmente a necessidade de terem mais e melhor formação, inicial e contínua, nomeadamente no âmbito da organização e gestão escolar, da ética e da deontologia, que constituam simultaneamente espaços de partilha com outros educadores sociais, que teçam redes de suporte e de afirmação da identidade e da competência profissional.

A escola vivencia atualmente múltiplos desafios, colocados nomeadamente pelo impacto de políticas de austeridade, pela transferência dos processos de gestão escolar para as autarquias, ou de leituras pouco humanizadas da ação social escolar, a que se associa, inevitavelmente, a precaridade laboral dos poucos educadores sociais que trabalham neste contexto.

A afirmação da identidade profissional dos educadores sociais faz-se através práticas dos próprios profissionais, que no seu dia-a-dia e no quotidiano das suas instituições e contextos de trabalho vão salientando a importância e a singularidade desta profissão. A Educação Social poderá desempenhar, assim, um papel fundamental na construção de uma nova cidadania e de um novo contrato social, capaz de aliar direitos humanos, democracia, e igualdade de oportunidades.

Referências

Baptista, I. (2008). Pedagogia Social: Uma ciência, um saber profissional, uma filosofia de acção. *Cadernos de Pedagogia Social*, 2, 7-30.

Barranco, R., Díaz, M., & Fernández, E. (2011). *El educador social en la educación secundaria*. Valencia: Nau LLibres.

Caballo, M., Candia, F., Caride, J., & Meira, P. (1996). *131 conceptos clave en Edcucacíon Social.* Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.

Caride, J. (2005). *Las fronteras de la Pedagogia Social: perspectivas científica e histórica.* Barcelona: Gedisa.

Caride, J., & Trillo, F. (Dir.) (2010). *Dicionario Galego de Pedagoxía*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia e Editorial Galaxia.

Carvalho, A., & Baptista, I. (2004). *Educação Social – Fundamentos e Estratégias.* Porto: Porto Editora.

Delgado, P., & Cardoso, M. (2011). A Educação Social em Portugal: implantação, realidade actual e desafíos futuros. *3º Congresso Iberoamericano de Pedagogia Social e XXIV Seminário Interuniversitário de Pedagogia Social* (pp. 600-610). Canoas, Porto Alegre: Sociedade Ibero-Americana de Pedagogia Social (SIPS) em parceria com a Universidade Luterana do Brasil (ULBRA).

Lirio, J. (2005). El educador social en el sistema educativo: tareas y funciones. In J. Lirio (Coord.), *La metodología en Educación Social: recorrido por diferentes ámbitos profesionales*. Madrid: Dykinson.

Lirio, J., Portal, E., & Bejarano, M (2011). La educación social con la escuela: un desafío lleno de posibilidades. In R. Marí (Coord.), *Ciudadanía y educación social. Contextos y espacios profesionales* (97-162). Talavera de la Reina: Universidad de Castilla-La Mancha.

March, M., & Orte, C. (2003). La recuperación de la institución escolar en el proceso de reconceptualización de la pedagogía social. *Pedagogia Social. Revista Interuniversitaria*, 10 (IIª época), 61-85.

March, M., & Orte, C. (Coord.). (2014). *La pedagogía social y la escuela. Los retos socioeducativos de la institución escolar en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones Octaedro.

Natorp, P. (2001). *Pedagogía Social. Teoría de la educación de la voluntad sobre la base de la comunidad.* Madrid: Biblioteca Nueva (ed. Original 1898).

Orte, C. (2008). La corresponsabilidad educativa y socialen el acosso y intimidación escolar. El rol del educador social. *Pedagogía Social. Revista interuniversitária*, 15, 29-43.

Ortega, J. (2005). Pedagogía social y pedagogia escolar: la educación escolar en la escuela. *Revista de Educación*, 336, 111-127.

Parcerisa, A. (2008). Educación social en y com la institución escolar. *Pedagogía Social. Revista interuniversitária*, 15 (IIIª época), 15-29.

Petrus, A. (2003). Novos âmbitos em Educação Social. In M. Romans, A. Petrus, J. Trilla, *Profissão: Educador Social* (49 – 110). Porto Alegre: Artmed.

Vieira, A. (2013). *Educação Social e Mediação Sociocultural*. Porto: Profedições.

Projetos não-formais de rádio escolar e o combate às desigualdades em educação

Rachel Severo Alves Neuberger
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Brasil
rachel@ufrb.edu.br

Resumo – Este estudo trata da desigualdade, com destaque para o contexto escolar, realizando um contraponto entre a sociologia da educação proposta por Pierre Bourdieu & Jean-Claude Passeron (1992), que entendem a escola como uma instituição onde se reproduz a sociedade, e a perspectiva menos fatalista de Bernard Lahire (2002), que defende um "ator plural" e ativo, formado a partir de múltiplas e até divergentes socializações ao longo de sua vida. Busca-se, ainda, discutir, à luz da sociologia da educação não-escolar (Afonso, 2001) - que enfatiza outras formas de educação para além da formal, ou seja, não-formal e informal - qual é o contributo de projetos extracurriculares de rádio escolar no que tange ao combate às desigualdades em educação já que podem proporcionar outras possibilidades de aprendizagens, partindo, geralmente, dos conhecimentos prévios, interesses e necessidades dos envolvidos. As perspectivas aqui destacadas partem de constatações advindas de uma investigação de doutoramento em desenvolvimento na Universidade do Minho (Portugal), em Ciências da Educação, na área de Sociologia da Educação, que envolve, do ponto de vista empírico: o mapeamento de projetos de rádios escolares tanto no Brasil como em Portugal; a aplicação de inquéritos a coordenadores de rádios escolares; a caracterização socioeconômica e de desempenho acadêmico das escolas; além da realização de estudos de caso que contam com entrevistas a diretores, coordenadores de projetos, professores participantes e estudantes, a fim de se conhecer mais a fundo tais atividades e seus contributos educacionais. De um modo geral, o que se pode observar até o presente momento é que os projetos não-formais de rádio escolar fazem parte das estratégias pedagógicas da escola no sentido de contribuírem com o ensino formal/disciplinar, mas de forma mais aberta, participativa, lúdica e personalizada valorizando, assim, aprendizagens significativas.

Palavras-chave: Sociologia da Educação; Educação Não-Formal; Rádio Escolar

Origem das desigualdades e suas consequências nefastas

Por volta de 1750, Jean-Jacques Rousseau já sugeria: "Como conhecer a fonte da desigualdade entre os homens, se não se começar por conhecer os próprios homens?" (Rousseau, 2001: 28). Na sua visão, o ser humano tem duas espécies de desigualdades: natural ou física (estabelecida pela natureza – idade, saúde, força, qualidade do espírito); e moral ou política (estabelecida pelos próprios seres humanos), sendo que esta última consiste nos "diferentes privilégios de que gozam alguns com prejuízo dos outros" (Rousseau, 2001: 39). Observa-se, desta maneira, que as desigualdades prejudiciais - em detrimento das demais - surgem não por obra natural, mas por ação dos próprios seres humanos em busca de segurança, prazer e/ou distinção. Nas recentes palavras de Jesús Redondo (2015: 1), "no es por causas naturales que se expande la 'pandemia' de la

desigualdad, son más bien por intereses económicos, sociales y culturales, los cuales multiplican sin cesar su efecto mortífero."

As desigualdades, na perspectiva de Renato do Carmo & Frederico Cantante (2014: 34-35), são multidimensionais, já que "não se circunscrevem apenas a um setor da sociedade (educação, saúde, economia, comunidade...), nem a um único recurso (riqueza, cultura, títulos...), nem sequer a uma única variável (rendimento, escolaridade, idade, género, região...)." Neste sentido, entende-se que se trata de um campo de estudo extremamente complexo e que, seja qual for a abordagem, estará sempre imbricada com as mais diversas instâncias.

Em termos de desigualdades financeiras - causa direta ou indireta de muitas outras desigualdades e suas consequências, tais como, por exemplo, machismo, racismo, homofobia, discriminação e violência - tem-se que, hodiernamente, a riqueza está concentrada em 1% da população mundial, o que ocorre com mais intensidade desde a década de 1980, quando a lógica neoliberal de mercado passa a reger os países mais desenvolvidos do mundo. Segundo dados do Observatório das Desigualdades (2015) - divulgados em 2009 - em 2005, os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que demonstraram ter maior concentração de renda nas mãos deste 1% são Estados Unidos, Reino Unido e Noruega. Portugal encontrava-se, à época, na sexta posição, sendo que os menos desiguais, neste sentido, eram Dinamarca, Suécia e Holanda.

Segundo a própria OCDE (2015), a maioria dos países, nos últimos 30 anos, aumentou consideravelmente o fosso entre os ricos e pobres, o que significa que, hoje, os 10% mais ricos da população têm um rendimento 9,6 vezes superior ao dos 10% mais pobres. Nos países da América Latina, por sua vez, com destaque para o Brasil, apesar de continuarem mais desiguais em relação aos países da OCDE, as desigualdades de rendimentos diminuíram, ainda que o ritmo tenha desacelerado a partir de 2010. Tais desigualdades têm impacto direto na coesão social e no crescimento econômico a longo prazo, o que, para a OCDE (2015), deve ser combatido com, pelo menos, quatro pacotes de políticas: participação das mulheres na vida econômica; promoção do emprego e empregos de boa qualidade; competências e educação; e sistemas de tributação e transferências para uma redistribuição eficiente.

Menos focada na questão financeira e mais preocupada com as consequências das desigualdades, a Organização das Nações Unidas (ONU, 2015) alerta que a desigualdade foi um tema praticamente subjacente nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)[1], dos anos 2000, mas está incluso de forma mais clara e abrangente na Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, com destaque para a meta 10; "reduzir a desigualdade entre países e dentro deles" e, claro, de forma implícita no que se refere à extinção da pobreza, promoção de uma vida mais saudável a partir da nutrição adequada, acesso a água e energia, igualdade de gênero, sustentabilidade, respeito ao meio ambiente, etc.

[1] Os ODM foram adotados por 191 países membros das Nações Unidas e tinham oito objetivos: 1. Acabar com a fome e a miséria; 2. Educação básica de qualidade para todos; 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

A recém lançada Encíclica "Laudato Si" do Papa Francisco, divulgada em 2015, também reflete uma profunda preocupação com as mazelas resultantes das desigualdades, injustiças e violências no mundo, o que estaria provocando um caos não só na vida de cada indivíduo desprezado pelo sistema, mas também a falência ecológica de todo o planeta. Para sair desta crise generalizada, ele sugere uma "nova solidariedade universal". Na sua visão, "as directrizes para a solução requerem uma abordagem integral para combater a pobreza, devolver a dignidade aos excluídos e, simultaneamente, cuidar da natureza" (Francisco, 2015: 36).

O papel da escola frente às desigualdades e discriminações

Entendendo, pois, que a desigualdade funesta é criada pelo ser humano e que cabe ao ser humano buscar a sua superação, a escola apresenta-se com um potencial inegável no que tange às possiblidades de se atingir tal feito, não apenas como um fim, mas como um processo de construção da cidadania que não se limita a modos formais de ensino e aos muros escolares, mas que se expande sobremaneira em termos sociais ao ser incorporada por cada um como um bem humanitário.

No trabalho clássico de Pierre Bourdieu & Jean-Claude Passeron (1992; ed. org. 1970), a escola surgia como uma instituição reprodutora de sociedade, ou seja, de manutenção do *status quo*, favorecendo, desta maneira os sujeitos de maior capital cultural - geralmente de maior capital econômico também. Para eles, toda ação pedagógica estava comprometida com a cultura dominante, "contribuindo desse modo para reproduzir a estrutura das relações de força, numa formação social onde o sistema de ensino dominante tende a assegurar-se do monopólio da violência simbólica legítima" (Bourdieu & Passeron, 1992: 21). Neste sentido, a escola não contribuiria para sanar os problemas de desigualdades, mas os manteria inalterados ou até os acentuaria a longo prazo. Pode-se dizer, portanto, que o posicionamento estrutural de Bourdieu (1996: 35) é que, nas suas palavras: "a instituição escolar contribui (insisto nessa palavra) para reproduzir a distribuição do capital cultural e, assim, a estrutura do espaço social." Na sua perspectiva, quanto mais capital cultural herdado, mais chances de sucesso escolar, já que a cultura da elite é a mais próxima da cultura escolar. Paradoxalmente, segundo Bourdieu (1998), quando mais a escola trata todos de forma igualitária, como se todos fossem iguais, mais ela favorece aqueles com maior capital cultural. Corroborando esta visão, a OCDE (2015), mais recentemente, afirma que, nos dias atuais, a discrepância nos resultados em matéria de educação entre indivíduos de contextos socioeconómicos diferentes tem aumentado nos países com grandes desigualdades, "onde as famílias desfavorecidas têm grandes dificuldades no acesso a uma educação de qualidade. Essa situação traduz-se num enorme desperdício de potencial e numa redução da mobilidade social" (OCDE, 2015: 1).

Com uma visão pouco fatalista do poder exercido pela escola em termos de desigualdades escolares e para além delas, Bernard Lahire (2002, 2005) defende que o sujeito não aprende somente neste espaço e, além disso, é ativo, ou seja, um verdadeiro "ator plural", formado a partir de múltiplas e até divergentes socializações ao longo de sua vida. Trata-se, assim, do que Anthony Giddens (1991, 1996, 2005) chama de "estruturação", ou seja, da ação do sujeito frente à estrutura, o que é proporcionado pela capacidade de "reflexibilidade", ou seja, de pensar criticamente e estar

apto a agir conforme as próprias convicções. Para Lahire (2002), tendo em vista, então, sujeitos ativos e reflexivos, não há determinismos. Para ele, "todo corpo (individual) mergulhado numa pluralidade de mundos sociais está sujeito a princípios de socialização heterogéneos e, às vezes, contraditórios que incorpora" (Lahire, 2002: 31). Assim, o autor entende que não há uma ligação tão direta entre classe social e maior sucesso escolar, mas uma série de implicações que vão gerando situações diferenciadas. Buscando, então, esboçar uma outra perspectiva do mundo social, Lahire (2005) parte da necessidade de se estudar as diferenças internas de cada indivíduo antes de analisar as diferenças entre as classes sociais, a fim de evitar uma "caricatura" do mundo social. Não se trata, segundo ele, de estudar o indivíduo fechado sobre si mesmo, mas, ao contrário, em inter-relação com o social em diferentes aspectos.

Como é possível observar, na primeira perspectiva, o sujeito é mais sobredeterminado e a escola é tida como um dos principais *locus* de manutenção do sistema (essencialmente desigual); na outra, o ator é ativo, reflexivo, e a escola é tida como apenas um dos espaços de socialização e desenvolvimento do conhecimento. Neste último caso, a educação formal (escolar) está em comunhão ou em contraste com outros modos de se aprender e se desenvolver, proporcionada inclusive pelos meios de comunicação e por múltiplas vivências. Desta forma, se no primeiro caso a escola cumpre a tarefa de seleção dos que são considerados "melhores" para o sistema socioeconómico; no segundo, o quadro complexifica-se, pois a escola não é tida de forma homogênea e una, mas formada por atores muito diversificados e que, mesmo frente a uma estrutura burocrática, são capazes de criar seus próprios caminhos.

Apesar da importância da discussão a respeito do papel que a escola exerce em termos de igualdade/desigualdade, é possível dizer que, muitas vezes, não há espaço para essa reflexão, uma vez que a mesma está sobrecarregada com excessivos "mandatos" (Correia & Matos, 2001) demandados pela sociedade e por uma crescente "responsabilização", num plano mais complexo, de "accountability" (Afonso, 2005). A obsessão pelos resultados em exames nacionais/internacionais e a sua divulgação pública pelos meios de comunicação sob a forma de rankings, tem gerado uma busca incessante por mecanismos geradores de distinção, que contribuem para a superação de "handicaps" escolares e a sua disseminação sob a forma de "quadros de excelência" (ligados geralmente a disciplinas formais), em comunhão com o atual sistema mercadológico.

A grande questão, entretanto, é que as desigualdades e suas mazelas não devem ser ignoradas pela escola a título de ocasionar uma reação em cadeia cada vez mais distante dos ideais de humanidade. Vale destacar um dado alarmante sobre as desigualdades e suas consequências no âmbito escolar brasileiro, mas que se reflete, claramente, na sociedade como um todo. A pesquisa da FIPE/MEC/INEP (2009) - que trata da diversidade na educação brasileira, em sete áreas diferentes (étnico-racial, gênero, geracional, territorial, orientação sexual, socioeconómica e necessidades especiais) e que foi realizada com mais 18 mil estudantes, professores, diretores, profissionais da educação, pais (ou responsáveis), membros do Conselho Escolar ou da Associação de Pais e Mestres, em 501 escolas de 27 Estados -, destaca que o preconceito e a discriminação contra negros, pobres, homossexuais, idosos, mulheres, moradores de periferias/favelas,

deficientes físicos, moradores de áreas rurais, deficientes mentais, índios e ciganos não ocorre de maneira isolada nas escolas e não afetam apenas um ou poucos grupos sociais, sendo que "o preconceito, a distância social e práticas discriminatórias estão presentes no ambiente escolar em todos os atores, especialmente nos alunos" (FIPE/MEC/INEP, 2009: 37), ainda que não se assuma abertamente tal preconceito. De acordo com o estudo em questão, 99,3% dos respondentes demonstra ter algum nível de preconceito, destacando-se com mais gravidade as pessoas com necessidades especiais (96,5%), seguida da étnica-racial (94,2%) e por gênero (93,5%). Em termos de intensidade, por sua vez, destacam-se o género (38,2%) e geracional (37,9%), seguida de necessidades especiais (32,4). Para tanto, o relatório sugere que sejam tomadas ações imediatas, mas também a longo prazo para que se mude esta situação de ampla desigualdade.

Por estes e outros motivos, Redondo (2015) é cético no que se refere ao papel da educação formal para fazer frente às desigualdades, uma vez que - enfocando a América Latina -, a escola tem sido um lugar funcional para suprir os interesses do mercado, destacando o "capital humano" que melhor lhe sirva e descartando todos aqueles que não demonstram a eficácia e eficiência exigidas pelo modelo meritocrático. Na perspectiva de Redondo (2015), é preciso e urgente desenvolver a educação para além das escolas e, no seu interior, permitir que sejam construídos conhecimentos, atitudes e valores requeridos na formação de cidadãos e não de servidores do sistema. Para ele, "las escuelas pueden combatir la desigualdad en la medida en que devuelvan la dignidad humana a sus estudiantes, sus profesores y sus comunidades" (Redondo, 2015: 1).

A contribuição de projetos não-formais de rádio escolar no combate às desigualdades

Na perspetiva proposta aqui, a desigualdade em educação não é combatida a partir, unicamente, da igualdade de condições para todos a partir de um currículo igual e avaliações estandardizadas, mas principalmente pela possibilidade de se realizarem diferentes percursos que favoreçam aprendizagens que deem conta das especificidades de cada um, conforme o contexto social da atualidade, ou seja, de crescente "individualização da sociedade" (Giddens, 1991, 1996, 2005; Lahire, 2002, 2005).

Entendendo-se, então, as limitações da formação escolar tradicional para dar conta de tamanha empreitada pela igualdade, surgem, no Brasil, cada vez mais incorporados às escolas, projetos não-formais de educação. Não se quer, aqui, é claro, creditar à escola ou a seus projetos de cariz não-formal a responsabilidade de acabar com as mazelas sociais causadas pelas desigualdades em diferentes níveis e esferas, mas acredita-se, sim, que tais projetos proporcionam espaços e tempos diferenciados, menos rígidos e hierárquicos, que favorecem aprendizagens significativas a seus participantes e, a partir disso, é que se entende que o jovem pode explorar suas potencialidades e superar algumas barreiras e preconceitos que possam existir em si mesmos e, por extensão, na sociedade como um todo.

Recentemente, a própria OCDE (2015) divulgou um relatório no qual enfoca especial atenção na necessidade de se ir além das disciplinas formais de enfoque cognitivo e se buscar desenvolver habilidades sociais e emocionais, tais como perseverança, sociabilidade, autocontrole, resiliência, autoestima, que influenciam, inclusive, no que diz respeito à saúde física e mental dos jovens. Diz

o relatório que "cognitive and socio-emotional skills interact and cross-fertilise, and empower children to succeed both in and out of schools" (OCDE, 2015: 3). Para tanto, o relatório indica que precisa haver uma maior valorização da inter-relação entre os modos de educação formal, não-formal e informal, tanto na escola, como na família, na comunidade e até no local de trabalho.

Neste contexto, interessa discutir, à luz da sociologia da educação não-escolar (Afonso, 2001) - que enfatiza, justamente, outras formas de educação para além da formal, ou seja, não-formal e informal - qual é o contributo de projetos extracurriculares de rádio escolar no que tange ao combate às desigualdades em educação, já que podem proporcionar outras possibilidades de aprendizagens, partindo, geralmente, dos conhecimentos prévios, interesses, necessidades e deficiências a sanar dos envolvidos.

Importante destacar que nem sempre os projetos não-formais de rádio escolar têm como objetivo principal diminuir ou acabar com as desigualdades, mas é fato que há múltiplos trabalhos desenvolvidos com outros fins e que, como ideal subjacente ou mesmo como resultado das práxis responsáveis, amenizam os problemas relativos às desigualdades - étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de condição física, mental, territorial, financeira, etc. e suas consequências discriminatórias -, o que significa dizer que se pode aceder a este patamar de busca pela "igualdade" ainda que o objetivo final não seja especificamente este.

Pode-se inferir que tais projetos realizados no ambiente formal, mas de modo não-formal, mais contextual, aberto e participativo, valorizam as experiencias informais, conhecimentos, interesses e necessidades dos jovens, proporcionando mais chances de que as aprendizagens diversificadas façam o máximo de sentido para cada pessoa envolvida nestas experiências e a satisfaça de formas diferentes, de modo a contribuir para o processo de "individuação" da sociedade, não no sentido de isolar as pessoas umas das outras, mas de, em comunhão umas com as outras, proporcionar as condições necessárias para que possam concretizar seus próprios sonhos.

De acordo com Ivanete Neves (2010: 29), o rádio escolar é um "desafio construtivo que se pauta por uma relação dialógica em um processo educacional." Para Elizabeth Gonçalves & Adriana de Azevedo (2004), este tipo de projeto contribui para a realização de novos estilos, linguagens, histórias de vida e criatividade. Na visão de Altemir Oliveira (2011), o rádio escolar proporciona autoestima, iniciativa, autonomia, responsabilidade, coletividade e pensamento crítico. Susana Mira Leal (2010: 9), por sua vez, defende: "do anúncio publicitário, à radionovela, da crónica, à sátira e ao texto de opinião, a experiência de produção radifónica estimula a criação de também um estilo de comunicação pessoal e abre espaço à imaginação, à criatividade e à livre opinião". Na perspectiva de Marcos Baltar, Marina Camelo, Maria Eugênia Gastaldello, Carolina Knob & Luciane Trentin (2013: 8), "a *rádio escolar (RE)* é uma ferramenta de interação sociodiscursiva que, ao mesmo tempo que possibilita o acesso ao discurso midiático radiofônico desde a escola, auxilia no trabalho com os conteúdos alinhados ao projeto pedagógico". Para Baltar (2008: 568-569):

> A implantação de uma mídia radiofônica no ambiente discursivo escolar funciona como contraponto ao discurso escolar tradicional, alicerçado em transmissão de conteúdos assépticos e em relações assimétricas de poder, em que predominam, na maior parte do tempo destinado à ensinagem, a voz do professor e da escola. Além disso, a implantação da mídia radiofônica escolar pode também funcionar como um contraponto ao discurso midiático convencional,

> construindo pontes para a compreensão do ambiente discursivo midiático, estabelecendo uma relação interdiscursiva escola-mídia e contribuindo, assim, para novos gêneros da mídia e da escola e, por conseguinte, para uma nova escola e uma nova mídia.

Neste sentido, pode-se dizer que, entre as possibilidades educacionais que tais atividades possibilitam estão: a promoção de espaços participativos de informação/comunicação sobre assuntos de interesse da comunidade; a realização de experiências de socialização plurais; a criação de possibilidades de reflexividade e *aprendizagens significativas*; a valorização de um pensamento crítico e criativo em relação às mídias, etc.

Em Portugal[2], por exemplo, é possível dizer que os objetivos de projetos de rádio escolar são muito variados, podendo-se destacar competências que vão muito além daquelas circunscritas às possibilidades oferecidas em sala de aula. Isso por que além de ser um instrumento para reforçar as disciplinas teóricas (através de rubricas de português, outras línguas, ciências, etc.) e articular teoria-prática, o projeto radiofónico visa proporcionar outros conhecimentos, notícias da escola (e para além dela), apoiar eventos, transmitir músicas da preferência dos jovens, incrementar a capacidade de linguagem e comunicação, valorizar a criatividade, desenvolver trabalhos em grupo, destacar talentos e valores, proporcionar entretenimento e lazer, valorizar a cidadania pela participação comunitária, melhorar as relações interpessoais, permitir o desenvolvimento autónomo e a responsabilidade, preparar os sujeitos para pensar criticamente e agir conscientemente, estimular a pesquisa, recolha de dados e programação de conteúdos, fomentar a diversidade, além de ter objetivos relacionados especificamente ao interesse pelos media e novas tecnologias da informação e comunicação, avançando no domínio radiofónico e também nos conhecimentos musicais.

De uma forma geral, então, pode-se dizer que os projetos de rádio escolar têm demonstrado potencial em contribuir para as aprendizagens disciplinares quando, por exemplo, servem como uma forma de proporcionar outras abordagens estéticas e linguísticas para os conteúdos tradicionais, mas os principais contributos são relacionados à criação de espaços e tempos diferenciados na escola, capazes de proporcionar diferentes interações entre estudantes, entre estudantes e professores/funcionários ou mesmo entre a comunidade interna e externa à escola, a partir de práticas mais interativas, colaborativas e humanizadas.

Considerações finais

Pelo que se pode observar em termos de benefícios proporcionados pelas práticas não-formais de rádio escolar, tem-se que se trata de uma forma de, primeiramente, amenizar preconceitos advindos da desigualdade, uma vez que promove, entre outras coisas, a interação, a colaboração, o respeito às diferenças, sendo também uma forma de minimizar as próprias desigualdades, não apenas como um fim, mas como um processo de construção da cidadania. Observa-se, entretanto, que o rádio

---

[2] Tais dados são baseados nas respostas a um inquérito aplicado por meio eletrônico em março-abril de 2015 a cerca de 40 escolas portuguesas, tendo obtido o retorno de cerca de 50% das mesmas. O estudo é parte da investigação (em andamento) de doutoramento em Ciências da Educação, na área de Sociologia da Educação, na Universidade do Minho (UMinho), orientada por José Augusto Palhares e desenvolvida por Rachel Severo Alves Neuberger.

escolar não é capaz, por si só, de sanar as mazelas da desigualdade e suas consequências, mas sem dúvida interfere positivamente neste sentido quando valoriza as aprendizagens informais dos sujeitos no ambiente formal da escola, fazendo com que a educação seja mais contextual e de acordo com as capacidades e interesses das pessoas.

Sabe-se, como foi dito, que tais projetos podem não ter, especificamente como objetivo principal a minimização das desigualdades e/ou suas consequências, mas, certamente, ao promoverem espaços e tempos diferenciados de aprendizagens, são capazes de proporcionar oportunidades e competências que, mesmo indiretamente, são capazes de minorar ou mesmo expurgar o mal causado pelas desigualdades, o que não quer dizer que se acabe com as diferenças, mas, pelo contrário, que se valorize as diferenças para que, humanitariamente, as pessoas se respeitem em sua diversidade.

Assim, sem negar que a escola pode ser um ambiente de promoção das desigualdade (Bourdieu & Passeron, 1992) - caso mantenha-se alijada da realidade de sua comunidade -, tampouco se pode negar que, ao promover práticas mais inclusivas e participativas, não conseguiria combatê-la. Proporcionando, portanto, espaço e tempos mais flexíveis no ambiente formal, para que os atores ativos e reflexivos possam externar-se criativamente a partir de práticas mais humanizadoras, minimiza-se coletivamente tudo aquilo que não contribui para a valorização da particularidade das pessoas e, consequentemente, da sociedade.

Referências

Afonso, A. J. (2001). Os lugares da educação. In: O. von Simson, M. Park, & R. S. Fernandes, *Educação Não-Formal: cenários da criação* (pp. 29-38). Campinas: Editora da Unicamp.

Afonso, A. J. (2005). *Avaliação Educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas.* São Paulo: Cortez.

Baltar, M. (2008). Letramento Radiofônico na Escola. *Linguagem em (Dis)curso - LemD , 8* (3), pp. 563-580.

Baltar, M., Camelo, M., Gastaldello, M. E., Knob, C., & Trentin, L. (2008). *Rádio na escola e/ou rádio da escola.* Retrieved 2013, from XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação: http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-1316-1.pdf Acesso em: fev. 2013.

Bourdieu, P. (1996). *Razões Práticas: sobre a teoria da ação.* Campinas: Papirus.

Bourdieu, P. (1998). *Escritos de Educação.* (M. A. Nogueira, & A. Catani, Eds.) Petrópolis: Vozes.

Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1992). *A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino.* Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Carmo, R., & Cantante, F. (2015). Desigualdades, redistribuição e o impacto do desemprego: tendências recebtes e efeitos da crise económico-financeira. *Sociologia, Problemas e Práticas , 77*, pp. 33-51.

Correia, J. A., & Matos, M. (2001). Da crise da escola ao escolocentrismo. In S. Stoer, L. Cortesão, & J. A. Correia, *Transnacionalização da Educação: da crise da educação à "educação" da crise* (pp. 91-117). Porto: Edições Afrontamento.

FIPE/MEC/INEP. (2009). *Pesquisa sobre Preconceito e Discriminação no Ambiente Escolar.* Retrieved 2015, from Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas / Ministério da Educação / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diversidade_apresentacao.pdf

Francisco. (2015). *Laudato Si.* Obtido em 2015, de Vaticano: http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

Giddens, A. (1991). *As Consequências da Modernidade.* São Paulo: Editora Unesp.

Giddens, A. (1996). *Novas Regras do Método Sociológico: uma crítica positiva às sociologias interpretativas.* Lisboa: Gradiva.

Giddens, A. (2005). *Sociologia.* Porto Alegre: Artmed.

Gonçalves, E. M., & Azevedo, A. B. (2004). O rádio na escola como instrumento de cidadania: uma análise do discurso da criança envolvida no processo. *Revista Acadêmica do Grupo Comunicacional de São Bernardo , 1* (2), pp. 1-12.

Lahire, B. (2002). *Homem Plural: os determinantes da ação.* Petrópolis: Vozes.

Lahire, B. (2005). Patrimónios Individuais de Disposições: para uma sociologia à escala individual. *Sociologia, Problemas e Práticas , 49*, pp. 11-42.

Leal, S. (2010). *Repositório da Universidade dos Açores.* Retrieved 2014, from Encontros com a Rádio: Um espaço de cidadania e trabalho com o oral e o escrito na escola: http://repositorio.uac.pt/handle/10400.3/647

Neves, I. P. (2010). *O uso do rádio pátio como veículo educativo no processo de ensino aprendizado a partir da análise da pedagogia freireana.* Curitiba: Universidade Federal do Paraná.

Observatório das Desigualdades. (2015). *Desigualdades*. Obtido em 2015, de Observatório das Desigualdades: http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp

OCDE. (2015). *Juntos no mesmo objetivo: Menos desigualdade para benefício de todos.* Obtido em 2015, de OCDE: http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264235120-sum-pt/index.html?itemId=/content/summary/1392bd8b-pt&mimeType=text/html

Oliveira, A. (2011). *O Protaginismo Juvenil em uma Escola da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre.* Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ONU. (2015). *Agenda Pós-2015.* Retrieved 2015, from Nações Unidas no Brasil: http://nacoesunidas.org/pos2015/Redondo, J. (2015). *La Educación, la escuela y la desigualdad.* Retrieved 2015, from El País: http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/05/la-educacion-la-escuela-y-la-desigualdad.html

Redondo, J. (2015). *La educación, la escuela y la desigualdad.* Obtido em 2015, de El País: http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/05/la-educacion-la-escuela-y-la-desigualdad.html

Rousseau, J.-J. (2001). *Discurso sobre a origem da desigualdade.* Retrieved 2015, from Scribd: https://pt.scribd.com/doc/264533637/Desigualdade

Os efeitos do capital econômico, social e cultural no sucesso escolar dos alunos do Instituto Federal do Rio Grande do Norte campus Natal central.

Raimundo Nonato Camelo Parente
Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do RN (IFRN), Brasil.
nonato.camelo@ifrn.edu.br

Maria José Casa-Nova
Instituto de Educação, Universidade do Minho.
mjcasanova@ie.uminho.pt

Resumo: A maioria dos alunos brasileiros são segregados segundo a hierarquia dos tipos de escolas. Normalmente as escolas públicas acolhem os filhos de famílias sem capital econômico e cultural na acepção de Pierre Bourdieu e carecem de infraestruturas adequadas, enquanto as escolas privadas, com boas infraestruturas e bem equipadas, são escolha das famílias detentoras de capital econômico e cultural para colocar seus filhos. Com efeito, as escolas privadas formam os melhores alunos para ingressarem nos cursos de maior prestígio das universidades brasileiras. Porém, existem os Institutos Federais que oferecem o ensino médio integrado articulado com o ensino técnico e que são escolas públicas com reconhecida qualidade que nada lembra o padrão tradicional de escola pública no Brasil. Por lei, estes Institutos reservam uma cota de 50% das vagas para filhos de família de baixa renda, e, dentro daquela, uma sub cota para minorias. As vagas relativas aos outros 50%, de livre concorrência, são majoritariamente ocupadas por alunos oriundos de escolas privadas. Este artigo apresenta uma parte de um estudo em desenvolvimento no Instituto Federal no estado do Rio Grande do Norte no campus central da cidade de Natal, onde, entre outros objetivos, procurou-se identificar os efeitos do capital econômico, social e cultural no sucesso escolar dos alunos. Foi escolhida a turma do 2ª ano do curso técnico de administração acompanhada em dois anos letivos (2013 e 2014), utilizando-se, como técnicas de recolha de dados, a observação em sala de aula, a entrevista semi-estruturada a alunos/as e professores/as e a análise estatística dos dados de desempenho acadêmico dos alunos. Os resultados demonstraram os efeitos, no rendimento escolar, das diferentes formas de capital acumuladas pelos alunos, bem como das práticas docentes, ambas influenciando diferentemente o aprendizado dos alunos cotista e dos alunos não cotistas.

Palavras-chave: Capital econômico, Capital cultural, Sucesso escolar

1. Introdução

De acordo com o artigo 205 da constituição brasileira, o ensino público no Brasil apresenta o seguinte contorno: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Nesses termos, estabelece que o Estado (incluindo as três esferas: Federal, Estadual e Municipal) tem obrigações compartilhadas com a família e toda a sociedade. Porém, no artigo 211, especifica que as três esferas de governo organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, indicando a responsabilidade prioritária do ensino fundamental e a educação infantil para os Municípios,

cabendo aos Estados prioritariamente o ensino fundamental e médio. O Governo Federal manterá as seguintes atribuições:

> Organização do sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados e aos Municípios (Constituição brasileira, artigo 211, § 1º).

Na prática, a coordenação entre o governo federal, que mantém as universidades e institutos federais, os 5.570 municípios que mantêm o ensino fundamental e a educação infantil, e os 27 estados[1] que mantêm o ensino médio, nunca funcionou a contento, comprometendo a qualidade das escolas públicas, tornando solo fértil para se ver reforçado o ciclo reprodutor das desigualdades.

A escola pública brasileira, padece da má qualidade do ensino devido às políticas públicas descomprometidas dos governantes e a falta de cobrança das famílias que não possuem capital cultural valorizado pela escola**.** Assim, o insucesso escolar dos jovens alunos, envolve: administrações descomprometidas e estrutura deficiente, falta de professores/as, violência no seu entorno e desestímulo do profissional de educação pelas precárias condições de trabalho e baixos salários. Com essa realidade, os filhos da elite e classe média abdicaram da escola pública e colocaram seus filhos nas escolas privadas. Sem a pressão dos cidadãos que tem capital econômico, social e cultural, a escola pública ficou entregue a sua própria sorte. Neste sentido,

> Sendo o sistema de educação pública amplamente predominante no nível fundamental e no médio, pode-se concluir que o padrão de funcionamento da Escola Pública é responsável pela reprodução, no Brasil, de uma pirâmide educacional que reserva uma trajetória escolar curta à maioria social e uma trajetória escolar longa à minoria social (Saes, 2008: 167).

Pelo senso escolar de 2013,[2] o número de alunos matriculados no ensino básico[3] do Brasil é de 50.042.448, dos quais 41.432.416 no sistema público de educação, o que corresponde a 82,79% do total. Separando por unidades federativas, estão matriculados nas escolas estaduais 17.926.568 alunos (43,27%); nas escolas municipais, 23.215.052 alunos (56,03%) e nas escolas federais, 290.796 alunos (0,70%). O sistema de ensino privado, onde estudam os alunos oriundos de classes de maior estatuto social, tem matriculado 8.610.032, representando apenas 17,21% do total de alunos. Focando somente no ensino médio, estudos preparatórios para o vestibular, o número de alunos matriculados na rede pública estadual de ensino corresponde a 84,8% do total de matrículas. A rede privada atende 12,8% e as redes federal e municipal, no seu conjunto, atendem 2,4%. Nas escolas públicas há elevados índices de reprovação, abandono e fracasso

---

[1] O Brasil é uma república federativa, formada pela união de 26 estados federados, divididos em 5.570 municípios, além do Distrito Federal (Brasília). Brasília está incluida como mais um estado, dado que na prática é assim que é tratado pelos políticos e sociedade em geral.

[2] Essa informação pode ser acessada em: http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse

[3] A Educação Básica, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB - 9.394/96), passou a ser estruturada por etapas e modalidades de ensino, englobando a Educação Infantil, o Ensino Fundamental obrigatório de nove anos e o Ensino Médio.

registrados, como pode ser visualizado nas tabelas[4] 1 e 2. Esses números mostram a dimensão do desafio enfrentado pelos educadores brasileiros. Note-se que os alunos que vão "ficando pelo caminho" superlotam as salas de aula, comprometendo ainda mais o êxito escolar.

Tabela 1 – Aprovação, reprovação e abandono - Ensino Fundamental (Brasil)

Taxa de aprovação, reprovação e abandono			
Período	Aprovacao	Reprovacao	Abandono
2007	83,1	12,1	4,8
2008	83,8	11,8	4,4
2009	85,2	11,1	3,7
2010	86,6	10,3	3,1

Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar 2007-2010

Tabela 2 – Aprovação, reprovação e abandono - Ensino Médio (Brasil)

Taxa de aprovação, reprovação e abandono			
Período	Aprovacao	Reprovacao	Abandono
2007	74,1	12,7	13,2
2008	74,9	12,3	12,8
2009	75,9	12,6	11,5
2010	77,2	12,5	10,3

Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar 2007-2010

Preocupante, também, é a quantidade de alunos em sala de aula com idade não adequada para a série que frequentam, sendo este problema gerado pelo número de reprovações e abandono. Os alunos que param de estudar e retornam ou repetem o ano seguidamente, têm um histórico de fracasso escolar que, por sua vez, agrava o problema com a discriminação em sala de aula por apresentarem idade avançada para a série. Com todos aqueles problemas, mesmo chegando ao final do percurso do ensino básico, muitos alunos do ensino público não almejam entrar em um curso superior. Note-se na tabela 3 os números da distorção existente entre idade e série nas escolas públicas do Brasil. Em consequência, o Brasil tem o problema social do analfabetismo de boa parte da população ainda para resolver: em 2013[5] registrou 13 milhões de analfabetos com 15 anos ou mais, contingente de pessoas que representa 8,3% do total de habitantes do país. Aqueles, são e serão pais e mães de família que tenderão a valorizar mais o trabalho manual, em detrimento do trabalho intelectual, influenciando o *habitus* dos filhos, pouco valorizando a cultura escolar, não por responsabilidade própria, mas por condições objectivas de vida e processos de socialização.

[4] As tabelas correspondem aos últimos números consolidados na base do governo federal e foram geradas em: http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=2&no=9

[5] Esses dados podem ser acessados em: http://educacao.uol.com.br/noticias/2014/09/18/brasil-ainda-tem-13-milhoes-de-analfabetos-com-15-anos-ou-mais.htm

Tabela 3 – Distorção idade/série - Ensino Médio (Brasil)

Alunos de uma série (k) com idade não adequada para a série				
Período	1a. Serie	2a. Serie	3a. Serie	4a. Serie
2006	47,5	44,2	41,3	63,5
2007	41,4	40,6	57,1	42,5
2008	31	29,8	39,7	33,7
2009	32,9	30,4	42,5	34,4
2010	32,6	31,3	47,4	34,5

Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar 2006-2010

A segregação por classe social existente nas escolas pública e privada no Brasil coloca um desafio de difícil resolução, como se pode ver reflectido na reflexão de Saes:

> Chegamos, aqui, ao impasse vivido pela Escola Pública no Brasil atual. Para esse impasse não há solução possível dentro do modelo capitalista de sociedade. A democratização do acesso à educação pública, que se compatibiliza plenamente com os horizontes ideológicos da classe média, determina a manutenção, se não o crescimento da taxa de fracasso escolar, já que a massa dos proletários ingressantes na Escola Pública não tem como se adaptar ao padrão de ensino (típico da classe média) que lhe é imposto. A alta taxa de fracasso escolar tende a provocar um rebaixamento das expectativas dos professores com relação aos alunos; e, consequentemente, um rebaixamento da qualidade do ensino dentro do padrão vigente. Esse rebaixamento, por sua vez, afugenta a clientela de classe média, cuja motivação individual é o sucesso especificamente dos seus filhos na vida econômica e profissional. Isso significa, em última instância, que a expansão e a democratização do ensino público tendem a realimentar continuamente o ensino privado (Saes, 2008: 174).

Em sentido contrário à separação dos alunos por classe e escola pública e privada, existe no Brasil uma experiência de escola pública onde convivem alunos de diferentes classes sociais e minorias culturais. São os Institutos Federais, onde o governo federal implementou cursos técnicos integrados com o ensino médio. São escolas bem equipadas, com professoras e professores qualificados e reconhecidas pela sociedade brasileira como escolas de alto padrão de ensino. Para garantir acesso aos estudantes oriundos de escolas públicas, o governo federal reserva 50% das vagas para este contingente de alunos, sendo os outros 50% de livre concorrência. Porém, com a aceitação (derivada da credibilidade) do IFRN pela sociedade, as vagas de livre concorrência findam nas famílias de classe média, melhores preparadas culturalmente face ao exigido pela educação escolar. Aquelas escolas, que no Brasil têm menos de 1% das matrículas dos alunos no sistema público de ensino, podem ser um bom exemplo para ajudar na solução do problema apresentado pelo ensino público brasileiro.

2. (Re)Produção cultural e social e escola justa: contributos sociológicos para análise dos dados

Tendo sido Bourdieu um dos grandes sociólogos da educação do século XX, o livro "A reprodução" (1992), escrito em coautoria com Passeron, constitui um marco na análise sociológica da escola enquanto instituição reprodutora das desigualdades sociais existentes, permitindo aquela, apenas (na perspectiva de Bourdieu), uma mobilidade social limitada. Na presente pesquisa, os contributos teóricos do autor se tornam fundamentais para possibilitar uma análise

compreensiva e abrangente da realidade em observação dado que, como referem Nogueira & Nogueira (2009: 19), Bourdieu não construiu um sistema de teoria "fechada, coerente e completa"; sua teoria moldou-se ao longo de suas observações empíricas e das transformações sociais vivenciadas. "Os conceitos que a constituem foram gestados aos poucos [...] em função dos objetos investigados e de mudanças ocorridas no campo intelectual e no contexto social mais amplo". A sociologia da educação de Bourdieu e Passeron foi revolucionária quando contrapõe a visão dominante sobre o papel e a função da escola como libertadora com uma perspectiva da escola como reprodutora das desigualdades de classe existentes nas sociedades. A este propósito, Dubet (1998: 45) afirma que "podemos apresentar a teoria de Bourdieu (ela também foi de Jean-Claude Passeron) como uma reversão crítica a concepções clássicas da escola e da educação". A partir de então, passou-se a ver a instituição escolar como reprodutora da sociedade de classes em que está inserida, sendo abrangente nas análises, "tanto das estatísticas relativas às desigualdades escolares quanto de fenômenos inerentes ao processo de transmissão dos saberes, englobando essas diferentes ordens de fatores sob um mesmo mecanismo dito de 'reprodução cultural'" (Nogueira & Nogueira, 2009: 14).

Apesar das críticas e de alguns autores, nomeadamente Giroux (1983), afirmarem que a teoria de Bourdieu atribui um determinismo muito forte à reprodução na escola, negligenciando o protagonismo dos alunos no processo, Dubet considera que

> Esta teoria é extremamente forte e não foi substituída por qualquer outra, que seja ampla e consistente. Todo sociólogo da educação passa pela teoria da reprodução e confronta com ela, pois não existe realmente outra que seja ao mesmo tempo uma teoria da escola, teoria da mobilidade social, teoria social e uma teoria da ação (Dubet. 1998: 46).

Para Bourdieu, uma questão de hierarquia de importância entre o que ou quem é mais determinante, o indivíduo ou a sociedade, não existe. Com isso, Bourdieu propôs como alternativa às perspectivas objetivista e subjetivista, uma "teoria da prática centrada no conceito de *habitus*" (Nogueira & Nogueira, 2009: 19). Bourdieu inspira-se também na noção de *ethos* da obra de Hegel que tem a mesma perspectiva de "sair da filosofia da consciência sem anular o agente da sua verdade de operador prático de construções de objeto" (Bourdieu, 2012: 62). Nesse sentido,

> para transcender a oposição entre objetivismo e subjetivismo: o *habitus* é uma noção mediadora que ajuda a romper com a dualidade de senso comum entre indivíduo e sociedade ao captar 'a interiorização da exterioridade e a exteriorização da interioridade', ou seja, o modo como a sociedade torna-se depositada nas pessoas sob a forma de disposições duráveis ou capacidades treinadas e propensões estruturadas para pensar, sentir e agir de modos determinados, que então as guiam em suas respostas criativas aos constrangimentos e solicitações de seu meio social existente (Wacquant, 2007: 65-66).

Bourdieu (2012: 60) destaca que "a noção de *habitus* exprime sobretudo a recusa a toda uma série de alternativas nas quais a ciência social se encerrou, a da consciência (ou do sujeito) e do inconsciente, a do finalismo e do mecanicismo, etc.", considerando que o *habitus* não pode ser perspectivado como sinônimo de uma memória permanente e imutável, e sim um sistema de disposições construído continuamente. No conceito de *habitus* o indivíduo é um sujeito ativo na sociedade, sendo um produto da história e de experiências acumuladas no curso de uma trajetória

individual[6]. Sendo assim, o *habitus* é produto da incorporação da estrutura social e da posição social original no interior do próprio sujeito.

O *habitus* é um princípio gerador de práticas, ou seja, "um princípio diferenciado e diferenciador de práticas" (Pereira & Catani, 2007: 110). A convivência social gera uma experiência quotidiana baseada na sua posição social, com isso, o agente constrói as configurações mentais que funcionam como filtro que avalia e classifica a realidade social. "Suas práticas (preferências, gostos, estilos, linguagem, 'vocação', inclinações políticas) dão-se em conformidade com essas configurações mentais e com as disposições corporais a elas adequadas" (Pereira & Catani, 2007: 110).

A sociologia de Bourdieu se caracteriza como uma perspectiva das posições no mundo social. "O espaço social é definido pela exclusão mútua, ou pela distinção, das posições que o constituem, isto é, como estrutura de justaposição de posições sociais (definidas, adiante, como posições na estrutura de distribuição das diferentes espécies de capital)" (Bourdieu, 2007: 164). Nesta perspectiva, o espaço social é compreendido como um "campo de forças" onde os agentes sociais são conhecidos pelas suas posições relativas.

Bourdieu afirma ser o espaço social global um campo de forças onde a necessidade se impõe aos agentes nele envolvidos e também "como um campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou a transformação de sua estrutura" (Bourdieu, 1996: 50). Como o capital é desigualmente distribuído dentro do campo, existirá em seu interior dominantes e dominados. "Há leis gerais dos campos: campos tão diferentes como o campo da política, o campo da filosofia, o campo da religião, possuem leis de funcionamento invariantes" (Bourdieu, 2003: 119). A cada campo corresponde um *habitus* próprio do campo (por exemplo o *habitus* da filologia ou o *habitus* da política). O indivíduo que tiver incorporado o *habitus* próprio do campo tem condição de jogar o jogo e de entender a importância do jogo. Esta dimensão se torna fundamental para perceber o jogo jogado pelos alunos do IFRN pertencentes a classes de menor estatuto social, ou seja, em que medida a (não) incorporação do *habitus* que a escola valoriza influencia nos resultados escolares. Por outro lado, interessa-nos analisar em que medida se torna visível, em alguns destes alunos e alunas, o que vimos designando de "*habitus* composto" (Casa-Nova, 1999, 2002), ou seja, um *habitus* que resulta da recomposição e reconfiguração do *habitus primário*, por efeito da escola e da relação estabelecida com colegas pertencentes a classes de maior estatuto social. Aqui, também o conceito de capital se mostra interessante e pertinente para analisar a realidade em estudo.

Bourdieu introduziu o conceito de capital para falar das vantagens culturais e sociais obtidas pelos indivíduos e que geralmente os posicionam num nível socioeconômico mais elevado. A importância dos capitais econômico, social e cultural é visível quando se percebe uma correlação forte entre a origem social e os resultados escolares. O acumulo, a reprodução e a ampliação do capital econômico se dá por meio de estratégias específicas de investimento econômico e de

[6] No entanto, como referimos em trabalhos anteriores (Casa-Nova, 2002, 2009), o autor fala fundamentalmente de uma agência sem consciência, de transformações que se dão por efeito de *hysteresis* e não por uma vontade consciencializada dos actores.

outras relacionadas a investimentos culturais (como o conhecimento em aplicações financeiras) e à obtenção ou manutenção de relações sociais que podem possibilitar bons investimentos através de vínculos economicamente úteis a curto e longo prazo.

Outros capitais contribuem e interagem diretamente com o capital econômico influenciando a posição do indivíduo no espaço social. São eles: o capital social e o capital cultural. O capital social é definido por Bourdieu como o

> Conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de inter-conhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis (Bourdieu, 2011a: 67).

O conceito de capital social é, então, definido como um conjunto de indivíduos pertencentes a uma rede estável de relações sociais, beneficiando-se de sua posição para obter ou gerar vantagens competitivas para si e para os membros da sua rede de relações.

Relativamente ao conceito de capital cultural, Bourdieu construiu-o observando a relação entre o desempenho escolar e a cultura de estudantes oriundos de diferentes classes sociais. Analisou o sucesso escolar que esses alunos podem obter na competição no dia a dia na sala de aula. Na conclusão de suas investigações Bourdieu (2011b: 74) notou que "o rendimento escolar da ação escolar depende do capital cultural previamente investido pela família e que o rendimento econômico e social do certificado escolar depende do capital social – também herdado – que pode ser colocado a serviço".

Nogueira e Nogueira (2009: 36) afirmam que "o sistema escolar cobraria dos estudantes, explícita ou implicitamente, uma série de atitudes, comportamentos e conhecimentos e um conjunto de habilidades linguísticas que apenas aqueles socializados na cultura dominante poderia apresentar".

A tese central da teoria de Bourdieu, como afirmam Nogueira & Nogueira (2009: 39), é que "os indivíduos normalmente não percebem que a cultura dominante é a cultura das classes dominantes e, mais do que isso, que ela ocupa posição de destaque justamente por representar os grupos dominantes". Nesse sentido:

Os "sistemas simbólicos" cumprem a sua função política de instrumentos de imposição da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) dando o reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a "domesticação dos dominados" (Bourdieu, 2012: 11)

A mobilidade social dos indivíduos fica comprometida devido a hierarquias simbólicas, condicionando as classes de menor estatuto social de sair do estado de subordinação em que se encontram, em que o seu estilo de vida tende a adaptar-se à sua posição social, dado que, como afirma Bourdieu (1983: 100), "encerra sempre, por esse fato, nem que seja sob a forma do

sentimento da incapacidade, da incompetência, do fracasso ou, aqui, da indignidade cultural, uma forma de reconhecimento dos valores dominantes"[7].

Na linha de Bourdieu e Champagne (2011), Dubet, em sua teoria de escola justa, refere que o efeito perverso das hierarquias dos diplomas sustenta a desigualdade social pela desigualdade escolar gerada. Esta desigualdade escolar, considerada justa pela sociedade, provoca distorções que devem ser avaliadas:

> Uma escola na qual os vencedores selecionados por seu mérito obteriam todas as vantagens possíveis (remuneração, prestígios, garantias de carreiras, poder) e os vencidos seriam abandonados à pobreza e à precariedade, sem dúvida não seria uma escola justa. Essa escola chegaria mesmo a ser particularmente injusta na medida que a justiça na seleção **legitimasse** a sorte dos mais fracos e dos dominados como afirmaram Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron (Dubet, 2008: 95).

Nesse sentido, dentro da lógica da teoria da justiça por equidade de John Rawls, a escola justa não deve formar somente nos conhecimentos úteis para sua carreira profissional e integração na sociedade, "mas ela deve formar os sujeitos de uma sociedade democrática e solidária" (Dubet, 2008: 95). Então, a escola justa, para Dubet, passa por oferecer a todos o reconhecimento da dignidade da pessoa humana, e não simplesmente a função de selecionar os melhores. Por isso, Dubet (2008: 107) indica que os alunos reconhecem as classificações por mérito via notas, mas "não aceitam que os julgamentos sobre as performances se transformem em julgamentos sobre as pessoas". Por um princípio de justiça importa que a escola, paralelamente às classificações dos alunos, mantenha a igualdade dos indivíduos. Como refere o autor, "O princípio da igualdade individual das oportunidades nos incita a pôr a questão de uma educação democrática, isto é, de uma educação que permita a cada um ser um sujeito independente de seu mérito e das utilidades ligadas ao diploma" (Dubet, 2008: 110). Para uma escola justa pode-se tirar das contribuições de Dubet que importa transformar em oportunidades as desigualdades sociais dos alunos, garantir a todos os alunos um mínimo de conhecimentos e competências, procurar fazer com que as desigualdades escolares não tenham elevadas consequências sobre as desigualdades sociais e por último, admitir que cada um desenvolva seus talentos específicos, independentemente de seu desempenho escolar.

Sabendo que a sociedade dominante sai bem na luta no campo educacional, Dubet compreende que qualquer mudança sofrerá resistência:

> O espaço escolar é um terreno de lutas extremamente ferozes no qual os grupos que conseguem se sair bem não estão dispostos a correr o risco de mudar as regras. Os vencedores da competição do mérito não querem mudar nem os conteúdos, nem as regras, nem os modelos pedagógicos que os beneficiaram e dos quais esperam que seus filhos se beneficiem (Dubet, 2008: 118).

Apesar de o IFRN, com a sua política de cotas (existente antes da sua exigência legal), contribuir para diminuir as desigualdades, elas efectivamente se mostram insuficientes para garantir uma escola justa, uma igualdade de oportunidades, como veremos neste artigo.

---

[7] A opção por, neste texto, reflectir fundamentalmente sobre a perspectiva bourdieusiana, deve-se a razões que se prendem com a pertinência da mesma face à pesquisa empírica e à normas relativas à dimensão do texto.

3. Procedimento metodológico

Do ponto de vista metodológico, a realização da investigação de que este texto muito parcialmente dá conta, foi orientada pelos princípios da pesquisa qualitativa, nomeadamente "a fidelidade em relação aos fenômenos, o respeito pela experiência de vida e a atenção aos finos detalhes do cotidiano" (Denzin & Lincoln, 2006:19). Foram utilizados documentos oficiais, com os dados dos estudantes, para conhecer o perfil familiar, o desempenho acadêmico e o caminho percorrido pelos estudantes dentro do IFRN. Foram obtidas informações com o setor pedagógico que acompanha a turma em análise e com os demais professores sobre o comportamento individual e a eventual necessidade de algum acompanhamento específico por parte de alguns estudantes. Foi realizada observação participante em sala de aula na disciplina de matemática financeira por nós ministrada e observação direta em mais 3 outras disciplinas, tendo sido elaborado um guião[8] de observação para o efeito, bem como um diário de campo com os registros quotidianos relativos a essa observação. Foi também realizada observação direta nos intervalos das aulas, de acordo com um guião de observação previamente elaborado e que pretendia dar conta das relações de sociabilidade estabelecidas entre os alunos**.**

4. Alguns resultados da pesquisa de terreno

No IFRN a seleção dos alunos é realizada no mês de novembro do ano anterior à entrada em funcionamento do ano escolar. Os alunos e alunas aptos a concorrer encontram-se no nono ano, final do ensino fundamental. Concorrem para uma vaga no ensino técnico integrado ao ensino médio. Para cada turma são selecionados 40 alunos, sendo 20 cotistas egressos do ensino público e 20 de concorrência geral. Na matrícula o aluno escolhe a que vaga vai concorrer, só podendo concorrer a uma modalidade de seleção. Porém, só concorrerão às vagas destinadas às cotas os alunos que completaram os noves anos do ensino fundamental em escolas públicas. As disparidades existentes entre as notas dos alunos cotistas em comparação com as notas dos alunos que escolhem a concorrência geral, são notórias.

Da investigação em curso destacamos os seguintes resultados:

Globalmente, ao nível do comportamento em sala de aula e ao nível do desempenho acadêmico, estes aparecem influenciados pela origem social do aluno, cotista ou não cotista, onde o capital econômico e cultural da família parecem falar mais alto, tendo-se revelado a variável mais importante. Outras variáveis, como as condições materiais (turmas com 40 alunos) e a relação pedagógica professor/a-aluno/a (ainda que frequentemente não consciencializada nos seus efeitos como tivémos oportunidade de constatar nas entrevistas realizadas a alguns professores e professoras) também influenciem os resultados acadêmicos, embora não sejam objeto de exploração no presente texto.

01. Distribuição *dos alunos por localidade*: A cidade de Natal tem seus bairros bem definidos pela pertença de classe. Os bairros mais centrais são habitados majoritariamente por famílias com capital econômico e cultural (na acepção de Bourdieu). Nesses bairros

[8] As grandes categorias do guião da observação em sala de aula foram as seguintes: 1. Formação de grupos de alunos/as na sala de aula; 2. Relação aluno/a-aluno/a; 3. Relação professor-alunos/as.

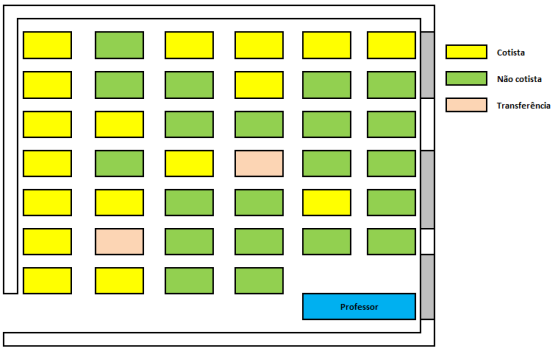
concentram-se as universidades, colégios particulares, *shopping center*, repartições públicas, hospitais, etc. Na periferia ficam as famílias com baixo poder aquisitivo, onde os terrenos são mais baratos, e onde a presença do poder público é deficitária. O IFRN, por ser uma instituição centenária, se encontra edificada em bairro central da cidade. A primeira constatação que encontramos ao cruzar o endereço dos alunos, foi que os alunos cotistas são todos da periferia (ver figura 1), dependente do transporte público, que são deficitários, encontrando dificuldade de condução até ao IFRN. Os alunos não cotistas têm facilidade de acesso e na sua maioria são conduzidos em carro particular da família.

Figura 1 – Local de moradia dos alunos

A distribuição geográfica dos alunos apresenta consequências, nomeadamente no que diz respeito ao sacrifício e cansaço dos alunos oriundos da perferia no percurso a realizar até ao IFRN, com efeitos nos resultados escolares.

02. Disposição em sala de aula: Foi constatado que a disposição dos alunos cotistas no interior das salas de aula, se faz pela periferia da sala, em consonância com a sua periferialização habitacional e cultural (ver figura 2). Em frente do/a professor/a ficam os alunos não cotistas que, por sua vez, como foi constatado nas observações, tendem a monopolizar a atenção do professor. Esse fato vem reforçar o que Bourdieu (2012: 7-8) já havia constatado, “o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o que só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”. Quando algum professor tenta desfazer essa topologia, “misturando” a turma, há uma resistência por parte dos alunos cotistas, que preferem esconder a vergonha de saber menos que seus colegas não cotistas, estudantes oriundos de escolas privadas, cujo capital linguístico e conhecimento científico os coloca em posição de superioridade em relação aos colegas cotistas e com grande à vontade na relação com a professora ou o professor.

Figura 2 – Disposição dos alunos em sala de aula



03. *Desempenho acadêmico*: como já referimos, o desempenho acadêmico do aluno reflete o capital cultural e económico da família. No caso da disciplina lecionada por nós (matemática financeira) o critério utilizado de comparação foi o confronto da média geral dos dois grupos (cotistas e não cotistas) onde foi possível utilizar uma metodologia pedagógica que minimizasse os efeitos do capital cultural e econômico da família dos alunos não cotistas e a ausência dele nos alunos cotistas. Pedagogica e cientificamente, partimos do princípio que as famílias dos alunos não tinham acesso a bens econômicos e investimento financeiro. Nesse sentido, o conteúdo foi transmitido aos alunos não tendo em consideração o conhecimento inicial que os alunos não cotistas têm. Também foi comparada a média geral (média do conjunto da disciplina) e o êxito[9] de aprovação nos três primeiros anos do curso. Na disciplina de matemática financeira, o conjunto dos alunos cotistas ficaram com a média de 5,74 (numa escala de 0 a 10). Já no conjunto dos alunos não cotistas, a média foi de 7,78. Em termos de aprovação, na disciplina de matemática financeira, nove alunos cotistas e dois não cotistas precisaram de frequentar aulas de reforço no final do ano para fazer uma prova visando recuperar a nota. Dois alunos cotistas foram reprovados, tendo todos os outros recuperado na classificação, sendo aprovados na disciplina. Se analisarmos a média geral, a diferença cai pela metade, desce dos 2 pontos percentuais, para 1 ponto percentual. Os alunos cotistas ficam com a média gravitando nos três anos do curso na casa dos 7,2, e os não cotistas em 8,3. A diferença parece pequena, mas o que se observou é que às disciplinas profissionalizantes e outras da área das humanidades (como história, geografia, sociologia e filosofia) os alunos cotistas e não cotistas têm médias semelhantes e altas. Porém, nas disciplinas de matemática, língua portuguesa, física e química, há um índice elevado de reprovação e as médias normalmente são próxima de 6,0 (média mínima para aprovação) entre os alunos cotistas. Esta diferenciação de resultados em função das disciplinas é indiciador da maior ou menor preparação académica dos alunos em função da sua proveniência escolar (pública ou privada), do capital cultural de origem, das condições efectivas de estudo em casa, da frequência de explicações por parte dos alunos não

[9] Ter êxito é passar para o ano seguinte sem nenhuma reprovação, pois com duas reprovações o aluno não fica retido na série, passa para a série seguinte e cursará as disciplinas fruto de reprovação no turno inverso. Sua situação no controle acadêmico é de aluno com dependência, diferentemente do aluno com reprovação em 3 disciplinas ou mais que fica retido na série.

cotistas, da percepção dos diferentes alunos quanto à sua capacidade de êxito escolar, entre outras variáveis[10].

Para distinguir melhor o desempenho dos dois grupos, é importante notar o índice de êxito nos três primeiros anos de estudo:

Tabela 1 – êxitos dos alunos nas três primeiras séries iniciais do curso

Alunos	1ª Ano	2ª Ano	3ª Ano
Cotistas	35% (20 Alunos, 7 êxitos)	35% (17 Alunos, 6 êxitos)	56% (16 Alunos, 9 êxitos)
Não cotistas	95% (19 Alunos, 18 êxitos)	95% (17 Alunos, 16 êxitos)	100% (15 Alunos, 15 êxitos)

O que foi observado em sala de aula mostra os alunos cotistas se esforçando para acompanhar o rendimento dos alunos não cotistas, mas não conseguindo compreender a matéria lecionada, nomeadamente por falta das bases científicas necessárias em determinadas disciplinas e que não foram conseguidas durante o seu percurso na escola fundamental. Porém, esse esforço pessoal tem um ganho que não podemos desprezar para os alunos cotistas, que estes não teriam se tivessem permanecido em escolas públicas estaduais ou municipais devido às condições mostradas na introdução.

A socialização entre alunos e alunas pertencentes a esses dois mundos, "a periferia e o asfalto", faz com que a frequência do IFRN seja uma via de mão dupla em termos de aprendizagem solidário. A visão de mundo é alargada para os dois grupos. Em conversas informais, nos intervalos das aulas de matemática financeira, alunos não cotistas referiram que o IFRN foi uma escolha acertada pois conviveram com a desigualdade do Brasil pela primeira vez e que essa experiência mudaria sua cidadania para sempre. Já os cotistas indicavam com surpresa que os alunos não cotistas tinham gostos em comum (filmes, livros, músicas, roupas) com eles e que a convivência desmistificou a imagem do menino rico que tinha tudo nas mãos e não se interessaria em construir amizade com meninos da periferia. Os dois grupos (cotista e não cotista) sugerem ganhos múltiplos nesse convívio que antes de iniciar os estudos no IFRN parecia impossível, um relacionamento que afeta positivamente o ensino aprendizado em sala de aula dos alunos cotistas. Ao mesmo tempo, a "mistura" em sala de aula de classe sociais distintas, se mostrou importante para que existisse um ambiente escolar competitivo para os alunos cotistas, experiência nova para eles. Para os alunos não cotistas dividir o ambiente escolar com tanta diversidade, despertou nesses alunos uma visão de mundo que antes não existia.

A composição dos grupos em sala de aula, evidenciando, maioritariamente, a agregação por pertença de classe, mostrou também uma agregação de alunos cotistas com alunos não cotistas, influenciando a recomposição do *habitus* dos alunos envolvidos.

5. Bibliografia citada

Bourdieu, Pierre (1983). *Sociologia*, Organizador: Renato Ortiz, São Paulo: Editora Ática.

Bourdieu, Pierre (1996). *Razões práticas*, Campinas: Papirus Editora.

Bourdieu, Pierre (2003). *Questões de sociologia*, Lisboa: Sociedade Unipessoal LDA.

Bourdieu, Pierre (2007). *Meditações pascalianas*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

[10] Algumas destas variáveis fizeram parte das entrevistas aos alunos e às alunas, não sendo no entanto objecto de análise no presente artigo.

Bourdieu, Pierre (2011a). O capital social – notas provisórias. In Maria Alice Nogueira & Afrânio Catani (Orgs.), *Escritos de educação*, 12ª ed., (pp. 67-69), Rio de Janeiro: Editora vozes.

Bourdieu, Pierre (2011b). Os três estados do capital cultural. In Maria Alice Nogueira & Afrânio Catani (Orgs.), *Escritos de educação*, 12ª ed., (pp. 73-79), Rio de Janeiro: Editora vozes.

Bourdieu, Pierre (2012). *O poder simbólico*. 16ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Bourdieu, Pierre & Champagne, Patrick (2011). Os excluídos do interior. In Pierre Bourdieu, A. Accardo, et al. (Orgs.), *A Miséria do mundo*, 8ª ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

Bourdieu, Pierre & Passeron, Jean-Claude (1992). *A reprodução: Elemento para uma teoria do sistema de ensino*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves editora s.a.

Casa-Nova, Maria José (1999). *Etnicidade, género e escolaridade - Estudo em torno das socializações familiares de género numa comunidade cigana de um bairro periférico da cidade do Porto*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.

Casa-Nova, Maria José (2002) *Etnicidade, Género e Escolaridade*. Lisboa: IIE

Casa-Nova, Maria José (2009) *Etnografia e produção de conhecimento*. Lisboa: ACIDI

Denzin, Norman K., & Lincoln, Yvonna S. (2006). *O planejamento da pesquisa qualitativa*. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed.

Dubet, François (1998). Le sociologue de l'éducation, *Magazine littéraire*, 369, 45-47.

Dubet, François (2008). *O que é uma escola justa? A escola das oportunidades*. São Paulo, Cortez Editora.

Giroux, Henry (1983). *Teoria crítica e resistência em educação*. São Paulo, Cortez Editora.

Nogueira, Maria Alice & Nogueira, Cláudio M. Martins (2009). *Boudieu & a Educação*. 3ª ed., Belo Horizonte: Autêntica Editora.

Pereira, Gilson R. de M. & Catani, Afrânio Mendes (2002). Espaço social e espaço simbólico: introdução a uma topologia social, *Perspectiva*, 20, número especial, 107-120.

Saes, Décio Azevedo Marques (2008). Escola pública e classes sociais no brasil atual. *Linhas Críticas*, Brasília, 14(27), 165-176.

Wacquant, Loïc. (2007). *Esclarecer o Habitus*. *Educação & Linguagem*, Ano 10(16), 63-71.

A (in)visibilidade da escola rural na produção acadêmica portuguesa[1]

Renilton Cruz
Universidade Federal do Pará
renilton@ufpa.br

Resumo: O artigo discute a quase invisibilidade que a escola instalada em meio rural tem para os estudos de carater acadêmico em Portugal. A pesquisa ocorre através de estudo bibliográfico centrado em 10 das principais revistas científicas portuguesas cujo foco se direciona à educação e no levantamento das teses e dissertações produzidas nas principais Universidades do País. Embora exista produção científica centrada no contexto rural e suas relações socioculturais, onde a educação escolar aparece, direta ou indiretamente, focada desde meados dos anos de 1980 com Madureira Pinto (1995), passando por Stoer e Araújo (1992) e Canário (1995) até o chegar ao final dos anos de 1990 com Sarmento et al. (1998), a produção acadêmica disposta a enfrentar a problemáticas da escola em meio rural e seus sujeitos não ocorreu a altura da importância social, cultural e econômica do meio rural português. Os dados levantados possibilitam perceber por um lado, a crescente invisibilidade da escola rural por parte da produção académica e dos periódicos especializados em educação em Portugal, fato que, consequentemente, pode refletir negativamente na formação dos novos docentes e pesquisadores, pois a escassez de estudos dificulta a introdução consistente da problemática em questão nos cursos de formação inicial de docentes e, por outro, a inexistência de força social atrelada aos interesses dos sujeitos do meio rural capaz de fazer a academia voltar o olhar à escola que atende a população local.
Palavras-chave: escola rural; invisibilidade; produção acadêmica.

Introdução

Os levantamentos periódicos indicam uma perda de população significativa no meio rural português nas últimas décadas, mesmo assim os dados mais recentes indicam que nas zonas rurais de Portugal continental vivem 33,3% de sua população, estando esta espalhada por 81,4% de sua superfície. As explorações agrícolas ainda ocupam metade da área geográfica do país e 80% do volume de trabalho agrícola é realizado pela mão-de-obra agrícola familiar. Entretanto, é nítida a dificuldade experimentada no âmbito da atividade agrícola quando coloca-se em relevo o produtor tipo: este é homem, tem 63 anos, apenas completou o 1º ciclo do ensino básico, tem formação agrícola exclusivamente prática e trabalha nas actividades agrícolas da exploração cerca de 22 horas por semana; o seu agregado familiar é constituído por 3 indivíduos e o rendimento provém maioritariamente de pensões e reformas (PDR 2020).

Entretanto, no campo educacional observa-se que as políticas do Estado têm promovido o encerramento de várias escolas rurais, nomeadamente as de 1º ciclo, cujas pequenas dimensões e a alegada precariedade pedagógica são utilizados como argumentos para justificar ações

[1] Trabalho realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

administrativas voltadas para a racionalização da oferta educativa à população do campo (Palmeiro, 2011). A escola rural chega ao século XXI a ver sua legitimidade social e pedagógica ser diminuída, ou mesmo negada, pelas políticas públicas, mas também encontra a academia praticamente de olhos fechados para os seus problemas. O movimento contrário, no sentido da afirmação e da valorização da escola em meio rural parte, quase sempre, de organizações da sociedade civil que veem naquela instituição, além de um potencial laboratório pedagógico (Calvi, 1995; Collot, 1994), uma importante aliada na busca de soluções para os problemas do desenvolvimento do meio rural (Oliveira, J., 2005; Amiguinho, 2003b, 2005; Canário, 2000).

Este texto intenciona contribuir com essa discussão ao apresentar e discutir, ainda que panoramicamente, alguns dados[2] relativos a produção acadêmica portuguesa voltada à problemática da escola rural.

A escola em meio rural em Portugal: uma aproximação

Portugal não foge à regra vigente na Europa e no mundo no que diz respeito às profundas alterações experimentadas pelo meio rural nas últimas décadas. As causas das transformações econômicas, geográficas e culturais que o campo português tem vivido também não diferem, no geral, daquelas que desenharam uma nova face e impuseram novas funções aos espaços rurais europeus. Assim, o modelo de desenvolvimento fundado no crescimento econômico e centrado na indústria e no urbano implantado no País há muito, mas reforçado nas últimas décadas, debilitou a agricultura nacional, impôs um êxodo rural de alargadas dimensões, tanto para os centros urbanos nacionais como para o estrangeiro, transformou o espaço rural, em muitos casos, em local de residência e não de trabalho.

Como noutros cantos da Europa, também em Portugal a escola rural sofreu e continua a sofrer as consequências das decisões políticas e econômicas que decretam a falência ou, no melhor dos casos, a secundarização do meio rural, uma vez que o problema da escola rural deve ser entendido, fundamentalmente como um aspecto parcelar do "colapso" do mundo rural, induzido por um modelo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico (Yves, 1995; Canário, 2000).

Além disso, Portugal contabiliza ainda, no percurso histórico da educação em meio rural, o controle ideológico praticado através da rede de escolas pelo Estado Novo sobre a população do campo. A baixa qualidade do ensino das escolas rurais, associada ao alto índice de analfabetismo da sociedade portuguesa, possibilitava a manutenção do *status quo* que interessava à elite dirigente. Todavia, a partir dos anos de 1950, por força do processo de industrialização que se iniciava, da implantação da mecanização na produção agrícola e também devido a pressões externas, se verificam algumas alterações no contexto escolar, com repercussões no meio rural (Oliveira, 2005).

Não obstante a uma maior atenção à escolarização da população portuguesa a partir da segunda metade do século XX, ocorre, desde o início dos anos de 1960, um processo de encerramento das

[2] Este texto atualiza e amplia dados que foram levantados anteriormente para fundamente a discussão de um trecho da tese de doutoramento do autor, defendida em 2011 na Universidade do Minho.

pequenas escolas primárias, especialmente as localizadas em comunidades menos densamente povoadas, como consequência da perda de importância dessas escolas como agências de difusão da ideologia do regime, mas também pelo recrudescimento na taxa de natalidade verificada desde a década de 1960 (Oliveira, 2005).

Após o 25 de Abril há uma estabilidade do êxodo rural, alimentada pela ação do poder local no âmbito das políticas sociais, assim como um novo tempo para a escola que, agora, passa a lidar com um nova proposta de ação. Porém a euforia pela mudança durou pouco, pois, novamente abandonado, o local viu instalar-se entre os moradores a desesperança, pois "os novos quilómetros de estrada, então construídos, acabam por funcionar, não como vias de retorno mas, mais uma vez, como caminho de novas partidas para a Europa ou a cintura da capital" (Lacerda, 1994: 54). As mudanças sugeridas à pequena escola também muito cedo revelam-se ineficientes, e a prática de sempre prevaleceu na maioria dos casos.

Com a diminuição das fronteiras entre o urbano e o rural e a consequente chegada de novas culturas à comunidade, revela-se o quanto a escola – que "é, quase só, a professora que aparece e parte sem se entrosar com a comunidade" – encontra-se isolada do contexto local. Assim, percebe-se com maior clareza que "face à comunidade, à riqueza dos seus saberes não explorados, é que a escola está isolada e se isola" (Lacerda, 1994: 55).

A diminuição progressiva do efetivo escolar nos anos seguintes segue a proporção inversa à elevação do número de escolas de lugar único, especialmente no meio rural, as quais nos anos mais recentes serão objetos de políticas racionalizadoras que determinarão seu encerramento e a transferência dos estudantes para outras escolas de maior porte.

Em meados da década de 1990, Amiguinho (1995) argumentava que as transformações socioeconômicas vivenciadas no campo foram significativas e tiveram consequências diretas no funcionamento da escola. Sem, contudo, localizar a questão da escola rural no quadro da degradação pela qual o campo vem passando há bastante tempo, as políticas do Estado têm usado justamente a situação de isolamento de alunos e professores para encerrar as atividades de muitas delas. E assim, como consequência dessa "voragem de punição das vítimas, a aldeia acaba por perder um dos últimos sinais do reconhecimento da sua existência e da sua identidade como espaço social" (Amiguinho, 1995: 114), o que só alimenta o já alargado processo de desertificação humana dos campos.

Na contramão das políticas oficiais que tendem a decretar a perda de importância, a inviabilidade econômica ou a limitação pedagógica das escolas do meio rural, especialmente as de pequenas dimensões, alguns setores da sociedade portuguesa têm se mobilizado para resgatar a importância e demonstrar as possibilidades pedagógicas e culturais da escola rural, afirmando-a como um importante elemento no processo de revitalização do espaço rural como um todo. Nesse sentido, vale destacar o trabalho do Instituto das Comunidades Educativas – ICE[3], que há vários

[3] O ICE é uma associação de âmbito nacional, de utilidade pública sem fins lucrativos, com o estatuto de ONG e sede em Setúbal. Tem como finalidades a organização, gestão, animação e apoio a projectos de intervenção, investigação e desenvolvimento, no âmbito educativo, cultural, social e económico.

anos desenvolve ações no terreno e contribui para o debate que envolve a educação em meio rural em Portugal.

Na reconhecida trajetória do ICE, o tema da educação das populações rurais sempre esteve em evidência, não só em seus projetos de intervenção, onde se destaca o Projeto Escolas Rurais, como também em várias publicações periódicas ou esporádicas, que procuram relatar experiências desenvolvidas por suas equipes de trabalho ou por pesquisadores de outros centros de estudos portugueses ou estrangeiros, assim como favorecer um espaço para discutir a problemática da educação rural dando relevo às suas possibilidade e limitações diante do quadro atual em que se encontra o campo português e europeu.

Sarmento & Oliveira (2005: 95), ao destacar a contribuição do ICE no debate e nas ações relacionadas à educação rural, afirmam que naquele instituto encontra-se consolidada "a ideia do rural e da educação em meio rural como uma forma de resistência à mercadorização e urbanização, que é dominante por efeito da globalização social, sendo sustentado, em contrapartida, uma concepção que é promotora da educação ao serviço do desenvolvimento". O ICE trabalharia, tendo essa ideia como balizadora de sua ação, no sentido de reforçar, ou possibilitar o surgimento de, práticas pedagógicas alternativas ao modelo hegemônico atualmente. Referindo-se especificamente ao Projeto das Escolas Rurais desenvolvido pelo ICE, os autores afirmam que este criou as condições para o desenvolvimento de um "movimento das escolas rurais", que

> […] enquanto movimento social de base educativa que se realiza e radica num espaço plural, transitório, ambíguo e tenso, mas que tem um programa e uma pedagogia própria, confronta-se como uma visão de mundo hegemónica, onde a mercadorização das relações sociais transforma o espaço rural, desvitalizando-o e periferizando-o; confronta-se com as políticas educativas de orientação neo-liberal, indutoras do princípio de mercado e assente na ideia de rentabilidade, da eficácia, da acumulação; confronta-se com uma epistemologia monológica, promotora da ciência "normal" e na exclusão dos saberes não legitimados pelos sistemas periciais; e confronta-se com uma concepção de cidadania como consumo, dos cidadãos como potenciais clientes no acesso a bens sociais como bens de mercado e a educação como espaço de acesso meritocrático ao mercado de trabalho. (Sarmento & Oliveira, 2005: 139).

Vendramini (2005), ao analisar *movimentos educativos emancipatórios em Portugal*, assinala que "as experiências educativas que constituem o movimento das escolas rurais são potencializadoras de novas modalidades educativas, que incidem não só nas escolas mas também no meio social, cultural e econômico em que elas estão situadas". Para a autora, entretanto, a centralização do foco das ações no desenvolvimento local, pode ser um limitador da capacidade emancipatória dos projetos, uma vez que o enfrentamento dos problemas vivenciados no campo, dentre eles a o da escola, passa por uma compreensão alargada de suas causas e por uma ação abrangentes, que leve em consideração várias frentes de batalha, haja vista a impossibilidade de uma emancipação de caráter parcial. Em que pese essa ressalva acerca do limite de uma ação focalizada para a garantia da emancipação humana, dos condicionantes estabelecidos pelo modelo societária fundado no mercado, Vendramini reconhece que as experiência desenvolvidas pelas organizações

por ela investigadas[4], dentre elas o ICE, têm um potencial emancipatório, pois "movimentam-se num terreno contraditório, de disputa constante, e impõem uma concepção e prática educativa que confronta-se com a ideologia dominante, constituindo-se num espaço de intervenção não meramente educativo, mas político, social e cultural".

Em que pese o País contar com instituições do porte do ICE, onde atuam intelectuais reconhecidos nacional e internacionalmente, o tema da educação em meio rural parece não estimular um vigoroso debate acadêmico. Como veremos na próxima seção, a produção acadêmica nos cursos de mestrado e doutoramento das universidades portuguesas, assim como as publicações em revistas científicas na área das ciências da educação focam timidamente a educação em meio rural.

A produção acadêmica recente sobre a educação rural em Portugal

No final da última década do século XX, na introdução de *Tradição e Mudança na Escola Rural*, Sarmento, Sousa & Ferreira (1998: 15) constatavam que "as escolas rurais são, entre nós, um *não-assunto* na agenda investigativa, salvo as excepções, aliás recentes […]". Os pesquisadores e referenciados pelos autores acima citados fazem parte de um pequeno grupo de estudiosos que desde meados dos anos de 1980 se dedicam (ou se dedicaram) direta ou indiretamente às questões da educação das populações rurais.

Em Portugal, a pesquisa acadêmica sobre a educação é relativamente recente, tendo avançado, verdadeiramente, só após a queda do regime salazarista em meados da década de 1970 (Correia & Stoer, 1995), e ganhado maior envergadura na década de 1980, período em que foram criados vários cursos de mestrado e doutorado no País (Campos, 1995). A necessidade de formar em serviço, com certa urgência, os profissionais do ensino, teria sido uma das causas mais visíveis do retardamento a que foi submetida a pesquisa no campo das ciências da educação em Portugal (Correia & Stoer, 1995). As primeiras décadas que seguem o fim do Estado Novo foram dedicadas à qualificação dos profissionais docentes que já atuavam ou viriam a atuar no ensino superior, numa clara movimentação que visava fortalecer a sua musculatura e garantir a qualidade necessária para realizar um movimento e uma expansão para o exterior.

A educação em meio rural aparece nas pesquisas científicas no trabalho de José Madureira Pinto (1985), *Estruturas Sociais e Práticas Simbólico-Ideológicas nos Campos: Elementos de teoria e de pesquisa empírica.* Embora sua abordagem não esteja centrada exclusivamente na educação em meio rural, o estudo traz uma seção dedicada ao tema que em muito contribui para a compreensão dos elementos que envolvem a cultura camponesa e a educação escolar. O autor defende a tese de que a escola favorece a passagem dos filhos dos trabalhadores rurais à condição de proletários, uma vez que ao levar a cultura urbana ao meio rural, a escola cria as condições para o desenvolvimento dos elementos culturais necessários à criação da relação salarial que sustenta a produção capitalista. Dada a sua clareza analítica, o texto de Madureira Pinto passa a ser uma referência incontornável para os estudos sobre a escola rural produzidos posteriormente.

[4] A autora investigou a experiência do ICE, da Associação In Loco e da Escola da Ponte.

No início dos anos noventa surgem em Portugal duas obras que também serão tornadas clássicas no debate sobre a escola rural, uma vez que suas contribuições para o desvelamento da relação travada entre a escola e a cultura local terão forte impacto na produção de estudos nos anos seguintes. Em 1990 Raul Iturra demonstra em *Fugirás à escola para trabalhar a terra* que há um forte choque cultural entre os saberes dominantes, disseminados pela escola, e os saberes populares oralmente manifestados pelas crianças do meio rural. Para Iturra, o insucesso na trajetória escolar aparece como uma das principais consequências dessa imposição cultural. Dois anos depois, Stephen Stoer & Helena Araújo (1992) publicam *Escola e Aprendizagem para o Trabalho num País da (semi)periferia europeia*, onde abordam a educação em meio rural como aprendizagem para o trabalho. Os autores buscam "investigar o choque potencial entre a expansão da escola urbana (escolarização de massas) e a cultura rural, no processo que conduz à integração do campesinato na relação salarial" (Stoer & Araújo, 1992: 21). Uma de suas conclusões é a de que no Portugal semirural, a aprendizagem para o trabalho "parece significar, sobretudo, aprender a sobreviver numa economia clandestina ou aprender a viver com a frustração de um sonho nunca realizado" (Stoer & Araújo, 1992: 103).

Ao longo dos anos noventa outros estudos importantes foram realizados e publicados, fruto de investigações empíricas desenvolvidas no âmbito da formação pós-graduada ou de reflexões sobre experiências em projetos de intervenção educativa condensadas em artigos, com destaque para os trabalhos de Canário (1995), de Amiguinho, Canário & D'Espiney (1994), que, sem negligenciar a questão da rede escolar, afirmam que a problemática da escola rural não se reduz à gestão ou à administração, pois essas dimensões da questão devem ser colocadas no interior da complexidade que envolve o desenvolvimento rural. Para os autores, a crise da escola reflete a crise do modelo de desenvolvimento imposto ao meio rural nas últimas décadas. Também merece relevo o trabalho de Formosinho (1998) que, no sentido contrário ao dos autores citados acima, discute a crise da escola rural no seio do problema da rede escolar, onde a solução passa pela implementação de ações administrativas e organizacionais. No final da década de 1990 surge o trabalho de Sarmento, Sousa & Ferreira (1998), ao qual nos referimos no início dessa seção.

Não foram muitos os estudos que abordaram a questão da educação/escola rural em Portugal desde meados dos anos oitenta, muito embora possa haver trabalhos em outras áreas das ciências humanas que de forma mais indireta toquem nessa questão. O fato é que o debate chega aos anos 2000 ainda restrito a um pequeno grupo de pesquisadores, boa parte dos quais ligada ao ICE. Aliás, vale ressaltar que o ICE foi responsável por importantes publicações no campo da educação em meio rural nos anos de 1990, destacando-se os *Cadernos ICE*.

Uma década e meia depois de constatado por Sousa & Ferreira (1998) que a escola rural é praticamente invisível aos olhos da academia em Portugal, procedemos uma rápida exploração na produção acadêmica sobre esta temática no período de 1999 a 2014. Para tanto consultamos a base de dados do Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal – RCAAP[5] com o objetivo de verificarmos dentre as dissertações de mestrado e as teses de doutoramento concluídas nas instituições de ensino superior do País no referido intervalo de tempo, na área de Ciências da

[5] Levantamento realizado no dia 15 de junho de 2015.

Educação, quantas abordavam a questão da educação/escola rural, bem como analisamos dez das mais importantes revistas científicas[6] do campo educacional editadas no País, com o fim de levantarmos a quantidade de artigos dedicados ao tema da educação/escola rural nos últimos anos.

Mesmo tendo claro os limites que as fontes escolhidas contém para a explicitação do conjunto da produção acadêmica sobre o nosso objeto de estudo, acreditamos que os dados a seguir apresentados podem servir para reflexões acerca do envolvimento da academia com a especificidade da problemática educativa dos sujeitos sociais que habitam os espaços rurais portugueses.

Os dados foram recolhidos a partir da introdução na página de busca do RCAAP dos termos Educação e/ou Escola nos campos do título e/ou do assunto do trabalho. O resultado apontou para a existência de **5.464** Dissertações de Mestrado e **512** Teses de Doutoramento defendidas entre 2000 e 2014 ligadas a área das Ciências da Educação. Posteriormente, associou-se os termos Educação/Escola com o termo Rural nos referidos campos, resultando na visualização de **54** Dissertações e **3** Teses nas quais se discutem, direta ou indiretamente, a problemática da educação/escola rural no contexto português, como pode ser visto na tabela 1. Por fim, procedeu-se a leitura dos resumos disponíveis para confirmar a real ligação do trabalho com o tema em questão.

O levantamento mostra que nos últimos quinze anos apenas **0,98%** dos trabalhos acadêmicos em nível de mestrado e **0,58%** em nível de doutorado no campo das Ciências da Educação lançaram o olhar à situação da educação ou da escola instalada no meio rural português. A Universidade do Minho com **11** dissertações e **2** teses e a Universidade do Porto com **6** dissertações foram as instituições onde mais produções acadêmicas voltadas à educação/escola rural foram defendidas no período.

Tabela 1 – Nº de teses e dissertações defendidas em universidades portuguesas sobre educação/escola rural em Portugal, entre 2000 e 2014.

Instituição	Nº de dissertações na área sobre Portugal	Nº de Teses na área sobre Portugal
Universidade do Minho	11	2
Universidade do Porto	6	0
Universidade Portucalense	5	0
Universidade de Lisboa	5	1
Universidade da Madeira	3	0
Universidade Aberta	3	0
Instituto Superior de Psicologia Aplicada	3	0
UTAD	2	0
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias	2	0
Universidade de Coimbra	2	0
Universidade de Aveiro	2	0
Universidade Católica Portuguesa	2	0
Instituto Politécnico de Portalegre	2	0
Universidade Nova de Lisboa	1	0
Universidade do Algarve	1	0
Universidade da Beira Interior	1	0

[6] Levantamento finalizado no dia 14 de junho de 2015.

Instituto Politécnico de Lisboa	1	0
Instituto Politécnico de Bragança	1	0
Escola Superior de Educação de Lisboa	1	0
	54	3

Embora as instituições de ensino ainda não tenham inserido no RCAAP a totalidade das informações referentes aos trabalhos acadêmicos defendidos no período aqui abordado, uma vez que é relativamente recente a exigência legal que as obriga a assim proceder, é possível verificar que o meio rural e seus desafios educativos são insuficientemente abordados nos trabalhos da pós-graduação em Portugal.

No levantamento realizado junto às principais revistas científicas na área das Ciências da Educação editadas por instituições acadêmicas portuguesas, disponíveis em formato digital ou impresso, foi possível encontrar **2.186** artigos, dos quais apenas **28** apresentam uma discussão relacionando mais diretamente a educação/escola e a realidade do mundo rural português, o que equivale a 1,28% de todas os artigos publicados em mais de uma década e meia (tabela 2).

A maioria dos textos discute a educação/escola do meio rural tendo o desenvolvimento local como pano de fundo. Autores como Amiguinho (2000; 2003a; 2005) e Canário (2000; 2003), além de textos que relatam experiências em projetos educativos de intervenção em nível local, escrevem sobre a escola rural como objeto de pesquisa. A concentração de artigos no campo do desenvolvimento local pode ser explicado pelo fato de que dos 28 textos voltados a escola rural em Portugal, 11 compõem uma única publicação, o número 28 da Revista Aprender, onde a grande maioria dos artigos discute experiências realizadas por projetos do ICE. Cabe destacar que, no período investigado, a Aprender foi a única revista científica que publicou um número cujo tema central foi a escola rural.

Tabela 2 - Nº de artigos voltados ao tema da educação/escola rural publicados em Revistas Científicas portuguesas concentradas na área das Ciências da Educação no período de 1999 a 2014.

Revista	Volumes Consultado	Responsável pela Edição	Artigos Publicados	Artigos sobre a Área
Revista Portuguesa de Educação	V. 12 n. 1 de 1999 ao V. 27 n. 2 de 2014	Universidade do Minho – Centro de Investigação em Educação/Instituto de Educação e Psicologia	254	**1**
Revista Lusófona de Educação	n. 1 de 2003 ao n. 28 de 2014.	Universidade Lusófona	253	**1**
Revista Portuguesa de Pedagogia	Ano 33, n. 1 1999 ao Ano 47, n. 2 de 2013	Universidade de Coimbra – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação	438	**0**
Educação, Sociedade e Cultura	n. 11 de 1999 ao n. 43 de 2014	Universidade do Porto – Centro de Investigação e Intervenção Educativa/Faculdade de Psicologia e Ciências da	259	**5**

		Educação		
Revista Portuguesa de Investigação Educacional	n. 1 de 2002 ao n. 14 de 2014	Universidade Católica Portuguesa.	115	**1**
Revista Interacções	V. 1 nº 1 – 2005 ao V.10 nº 33 – 2014.	Escola Superior de Educação de Santarém	339	**2**
Revista Aprender	n. 22 – jul/99 a n. 34 – out/2013.	Escola Superior de Educação de Portalegre	188	**16**
Revista Sísifo	n. 1 – set/dez 2006 ao n. 10 set/dez 2009.	Universidade de Lisboa – Unidade de I&D de Ciências da Educação	116	**2**
Revista de Educação	V. VIII n. 1 de 1999 a V. XVIII n.2 de 2011	Universidade de Lisboa – Departamento de Educação/Faculdade de Ciências	183	**0**
Sisyphus – Journal of Education	V.1, n.1-2013 a V. 2, n. 3. 2014	Universidade de Lisboa – Instituto de Educação	41	**0**
			2186	**28**

Os dados apresentados acima, em que pese não serem suficientes para abarcar o conjunto da produção acadêmica dos cursos de mestrado e doutoramento em funcionamento no País, ou mesmo de outros estudos realizados por pesquisadores docentes das instituições de ensino superior, apontam para um certo distanciamento por parte da academia da problemática da educação em meio rural, como se essa fosse uma questão menos importante no quadro da educação nacional. Entretanto, o frágil comprometimento da academia com os problemas relativos à educação dos habitantes do campo pode está ligado à excessiva orientação da pauta investigativa pela agenda política do Estado no setor educacional, sendo que essa "tendencial subordinação funcional da investigação em ciências da educação às políticas oficiais, de cariz gestionário, faz da escola no mundo rural um tema periférico e marginal da actividade de investigação" (Canário, 2000: 122).

Canário (2000) argumenta ainda que o distanciamento da academia dos problemas da educação no mundo rural também está ligado à negação da escola rural, especialmente a que oferece os primeiros anos de estudo, como instituição revestida de legitimidade pedagógica. Nesse sentido, o autor argumenta que a abordagem sobre a problemática da escola rural em Portugal tem se mostrado duplamente reducionista, pois destaca o seu caráter interno ao sistema escolar, e a coloca como questão meramente técnica, restringindo a problemática da escola rural a uma questão "de maior ou menor racionalidade da rede escolar, encarada numa perspectiva de 'eficácia', de 'qualidade' e de racionalização de custos" (Canário, 2000: 127-128). Portanto, as escolas que não se enquadram no perfil considerado adequado pelo olhar tecnocrático, do Estado

ou da academia, passam a ser negadas enquanto instituição capaz de oferecer os meios pedagógicos necessários à uma educação de qualidade e, portanto, deixam de existir como objeto de estudo.

Todavia, em que pese a crise que enfrenta devido as consequências do modelo de desenvolvimento ainda hegemônico, o meio rural é um espaço de vida, onde milhões de portugueses vivem e/ou trabalham, constroem e preservam cultura, ensinam e aprendem fora ou dentro da escola. A escola, grande ou pequena, com mais ou menos recursos pedagógicos, com suficiente qualificação docente ou não, acaba exercendo uma influência, positiva ou negativa, para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade, por isso, como mostra Canário (2000: 123), "é possível, interessante, útil e pertinente, do ponto de vista investigativo, exercer um olhar crítico sobre esse objecto social, em vias de extinção, e tentar transformá-lo num objecto de estudo". Ao que parece, muitos pesquisadores ainda precisam ser convencidos dessa realidade, uma vez que se a escola rural deixou de ser um não assunto, ela continua sendo um assunto insuficientemente pesquisado.

Considerações finais

O olhar, ainda que estrangeiro, que minimamente atravesse a realidade educacional contemporânea em Portugal, destacando a produção acadêmica recente no campo das Ciências da Educação não terá grande dificuldade em perceber a crescente invisibilidade da escola rural, fato que, consequentemente, pode vir a refletir negativamente na formação dos novos docentes e pesquisadores, pois a escassez de estudos dificulta a introdução consistente da problemática em questão nos cursos de formação inicial de docentes e tente dificultar uma compreensão mais alargada dos desafios e tensões existentes no campo educacional, especialmente no processo de formatação das políticas educativas. Enxerga-se também a escassez de força social atrelada aos interesses dos sujeitos do meio rural capaz de fazer a academia voltar o olhar à escola que atende a população local.

Por outro lado, porém, avista-se a persistência de estudos e projetos de intervenção educativa que têm mostrado o potencial que as escolas rurais, mesmo as pequenas, demonstram no desenvolvimento de experiencias pedagógicas que se contrapõem ao modelo escolar hegemônico. Ao envolverem a comunidade em suas atividades, ao se abrirem para relacionamentos com modalidades educativas não escolares e ao servirem de catalisadoras do desenvolvimento local, as escolas se enraízam nas comunidades e ajudam a mobilizá-las para a construção de saídas endogenamente construídas aos seus desafios.

Referências Bibliográficas

Amiguinho, A. (1995). Um testemunho em torno da problemática e da intervenção na escola rural. In: *Actas do Seminário Educação e meios rurais: problemas e caminhos do desenvolvimento* (110-132). Lisboa: CNE.

Amiguinho, A. (2003a). Educação e mundo rural: Percursos biográficos, intervenção e pesquisa. *Educação, Sociedade & Cultura*, 20, 9-42.

Amiguinho, A. (2003b). A construção progressiva de um projecto de intervenção em meio rural. Escolas Rurais: de Obstáculo a Recursos (Região do Norte Alentejano). *Aprender*, 28, 96-102.

Amiguinho, A. (2004). *A escola e o futuro do mundo rural*. Tese de Doutoramento em Ciências da Educação. Universidade de Lisboa.

Amiguinho, A.; Canário, R. & D'Espiney, R. (1994). Escolas e processos de Desenvolvimento Local: o exemplo do Projecto das Escolas Isoladas. In R. D'Espiney (Org.), *Escolas Isoladas em Movimento* (10-33). Setúbal: ICE.

Calvi, J. (1995). A escola, uma estrutura em osmose com o seu meio ambiente. In R. Canário (Org.), *Escola Rural na Europa* (85-94). Setúbal: ICE.

Campos, B. (1995). *A pesquisa educacional em Portugal*. http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/2075/5/A%20investigacao%20educacional%20em%20Portugal.pdf (Acessível em 1 de fevereiro de 2010).

Canário, R. (1995). Nota de apresentação. In R. Canário (Org.), *Escola Rural na Europa* (9-12). Setúbal: ICE.

Canário, R. (2000). A escola no mundo rural: contributo para a construção de um objecto de estudo. *Educação, Sociedade & Cultura*. Lisboa, 14, 121-139.

Collot, B. (1994). Escola Rural: Uma opção. In R. D'Espiney (Org.), *Escolas isoladas em movimento* (61-79). Setúbal: ICE.

Correia, J. & Stoer, S. (1995). *Investigação em Educação em Portugal: esboço de uma análise crítica.* http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/13683/2/Investigao%20em%20educao%20em%20Portugal%20esboo%20de%20uma%20anlise%20crtica.pdf (Acessível em 1 de Fevereiro de 2010).

Formosinho, J. (1998). *Educação para todos. O Ensino Primário: de ciclo único do ensino básico a ciclo intermédio da educação básica*. Programa de Educação Para Todos. Cadernos PEPT 2000 (21). Lisboa: Ministério da Educação.

Iturra, R. (1990). *Fugirás à escola para trabalhar a terra: ensaios de antropologia social sobre o insucesso escolar*. Lisboa: Escher.

Lacerda, A. (1994). Os isolamentos da escola rural. In R. D'Espiney (Org.), *Escolas isoladas em movimento* (51-60). Setúbal: ICE.

Oliveira, J. (2005). *A educação em meio rural como paleta de possibilidades para o desenvolvimento local: Contributos da escola do 1º ciclo do ensino básico e do jardim de infância.* Tese de Doutoramento em Estudos da Criança, na área de especialização em Sociologia da Infância. IEC/Universidade do Minho.

Palmeiro, A. (2011). *Autarquias e escolas no meio rural*. Dissertação de Mestrado em Formação de Adultos e Desenvolvimento Local. Instituto Politécnico de Portalegre. Escola Superior de Educação.

Pinto, J. (1985). *Estruturas Sociais e Práticas Simbólico-ideológicas nos Campos. Elementos de Teoria e de Pesquisa Empírica.* Porto: Edições Afrontamento.

Portugal – GPP (2014). *Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020*. Lisboa: Ministério da Agricultura e do Mar.

Sarmento, M.; Sousa, T. & Ferreira, F. (1998). *Tradição e mudança na escola rural: Estudo de caso*. Lisboa: Ministério da Educação.

Sarmento, M. & Oliveira, J. (2005). *A escola é o melhor do povo: relatório de revisão institucional do projecto das escolas rurais*. Porto: Profedições.

Stoer, S. & Araújo, H. (1992). *A escola e a aprendizagem para o trabalho num país da (semi)periferia europeia.* Lisboa: Escher.

Vendramini, C. (2005). *Movimentos educativos emancipatórios em Portugal*. http://www.anped.org.br/reunioes/28/inicio.htm (Acessível em 2 de Fevereiro de 2010).

Yves, J. (1995). Estado, escola e crise dos espaços rurais. In R. Canário (Org.), *Escola rural na Europa* (33-47). Setúbal: ICE.

Trabalho e educação na perspectiva dos jovens egressos da escola de ensino médio rural

Renilton Cruz
Universidade Federal do Pará
renilton@ufpa.br

Renata Cunha
Universidade Federal do Pará
renata_cunha@live.com

Waldeyzi Willock
Universidade Federal do Pará
deiziwillock@gmail.com

Resumo: A educação das populações do campo sempre esteve à margem do debate educacional do país. Por isso, a escola sempre foi escassa, os docentes pouco qualificados e os recursos didáticos praticamente inexistentes. Os jovens que concluem a educação básica em escolas rurais quase sempre buscam o meio urbano como ancoradouro de um futuro profissional seguro e menos penoso. Nesse sentido, o trabalho ora apresentado coloca em relevo a juventude do campo e sua relação com a escola de ensino médio e com o mundo do trabalho. Os dados que sustentam as análises foram levantados em um Estudo de Caso realizado na zona rural do município de Igarapé-Açu, no nordeste do Pará, tendo como sujeitos informantes jovens de ambos os sexos egressos da escola de ensino médio da localidade onde vivem. O estudo buscou traçar o perfil desses jovens e analisar sua relação e seu posicionamento diante do mundo do trabalho. Verifica-se que, de um modo geral, os jovens estão satisfeito com o ensino que recebem, embora ele não estreite relações com o mundo rural. Poucos são os que querem exercer a profissão de agricultores e muitos são os que saíram ou sairão da comunidade onde moram em busca de melhores condições de vida, sendo que para alguns a vida e o trabalho urbano nem sempre signifique uma vida melhor.
Palavras-Chave: Ensino Médio; Juventude Rural; Trabalho; Educação.

Introdução

Em 2010, segundo o Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, viviam no Brasil 51.340.478 de jovens, com idade entre 15 a 29 anos[1], o que naquela altura significava 26,91% da população brasileira (IBGE, 2010). Certamente a juventude constitui um contingente populacional com significativa importância social e econômica que, claramente, impõe sérios desafios aos formuladores de políticas públicas do Estado.

[1] Faixa etária utilizada no Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852/2013.

Em um tempo em que os jovens estão sempre em evidência, seja pelo desejo de ser protagonista na construção de sua existência pela expressão de seus anseios de forma pacífica ou arrebatada, real ou virtual; pela condição de vilão e/ou vítima da violência que assola as grandes cidades brasileiras; pelas dificuldades enfrentadas na relação com o mundo do trabalho em um momento em que o mercado se retrai aos jovens com pouca experiência e baixa qualificação profissional; ou ainda pela escassez de políticas públicas que enfrentem as questões que afetam a juventude, é preciso lembrar que 7.822.452 dos jovens (15,24%) vivem, trabalham e sonham espalhados no vasto e complexo meio rural brasileiro.

A origem geográfica, historicamente, constitui-se numa amplificadora dos desafios que moças e rapazes enfrentam para exercerem sua cidadania, e nesse contexto ganha destaque os limites das políticas educacionais focadas nos jovens e executadas no meio rural. A educação das populações do campo sempre esteve à margem do debate educacional do país, consequentemente, a escola sempre foi rara, os docentes geralmente pouco qualificados e os recursos didáticos quase inexistentes. Os jovens que concluem a educação básica em escolas rurais quase sempre buscam (ou sonham em buscar) o meio urbano como ancoradouro de um futuro profissional seguro e menos penoso.

Mas ainda são poucos os jovens do campo que conseguem concluir o ensino médio no Brasil, menos ainda são os que cursam esse nível de ensino em suas próprias localidades ou em seus arredores[2]. Não menos rara são as experiências pedagógicas voltadas aos interesses locais e com boa convivência com os saberes nascidos das lidas diárias do trabalho no campo. Aos jovens, quase sempre, oferece-se uma formação precária, desenraizada e urbanocentrada, portanto alheia aos elementos sociais, políticos, ambientais e econômicos que marcam os territórios rurais.

Compreender, mesmo que panoramicamente, como esses jovens sujeitos que habitam o interior da Amazônia paraense se relacionam com o mundo do trabalho e com a escola, e ainda como perspectivam a sua existência, é o desafio da pesquisa na qual se insere as análises contidas neste texto.

Formação para o trabalho no meio rural e a escola de Ensino Médio

A escola é reconhecidamente uma das mais importantes agências socializadoras, estando nela depositadas as expectativas da sociedade quanto ao bom preparo dos jovens para o ingresso na vida adulta como membro ativo da trama social. Além disso, ela também se caracteriza por ser um lugar que na sociedade ocidental figura como o espaço que, a seguir ao ambiente da família, aparece à maioria das crianças. Soma-se a isso o fato da escola ser, do mesmo modo, um sistema de interação social, no qual "os diferentes intervenientes, e particularmente as crianças e os jovens, vão viver um processo de construção da sua identidade pessoal e social" (Pinto, 1995, 134). Explicitamente, através das normas de funcionamento da organização escolar, das relações sociais travadas pelos sujeitos no seu interior e nos conteúdos curriculares trabalhados nas diversas matérias, ou implicitamente, por meio dos valores das classes hegemônicas

[2] Somente 10,2% dos jovens entre 15 e 17 anos estão matriculados no Ensino Médio (MEC/INEP, 2013).

disseminados através do chamado *currículo oculto* (Jackson, 1991), a escola desenvolve o processo de socialização dos mais jovens, o qual terá um impacto importante na forma como esses sujeitos sociais perceberão a sociedade e a si próprio (Pinto, 1995).

Na atual fase de desenvolvimento do capitalismo, marcada por velozes mudanças em todos os campos da atuação humana, a ciência e a técnica são alçadas à condição de suporte do sistema produtivo, e a educação adquire uma centralidade crescente enquanto *locus* de constituição do capital humano e social necessários aos enfrentamentos impostos pela *sociedade/economia do conhecimento* (Robertson, 2008). A escola de nível médio, profissionalizante ou propedêutica, é convocada para formar os jovens trabalhadores com as competências e o comportamento social que interessam à competitividade privada e só raramente são realizadas ações que atendam às necessidades do público jovem, principalmente dos jovens provenientes da *classe-que-vive-do-trabalho* (Kuenzer, 2006).

No meio rural, a chegada e o alargamento da escola serve como porta de entrada aos valores da modernidade e da lógica que regula o capitalismo no interior da comunidade camponesa, ao mesmo tempo, e consequentemente, funciona como porta de saída para os camponeses que, lenta ou aceleradamente, perdem a identidade que os ligam à comunidade. Entretanto, a escola, quanto enraizada no contexto local e aberta aos saberes e movimentos que a cercam, aparece também como indutora de atitudes e pensamentos que se posicionam na contramão do processo que impõe a marginalização da cultura camponesa, colocando em relevo a sua condição de espaço de conflito e de contradição.

A problemática da educação para o trabalho, seja a específica, oferecida em cursos profissionalizantes ou a geral ofertada no ensino médio, continua a impulsionar profundos debates em variados setores da sociedade brasileira, que demandam do Estado instrumentos legais e políticas públicas capazes de enfrentar um contexto que pouco favorece a inserção autônoma dos jovens no mundo produtivo e nas disputas políticas do seu tempo. Nesse contexto verifica-se que aos jovens do campo descortina-se, a cada dia, um cenário marcado pela negação de direitos básicos de cidadania, fato naturalizado pela ideologia que identifica o urbano como o espaço do progresso e o rural como o ambiente do atraso.

Mas o campo não é definitivamente esquecido pelas políticas públicas ou pelos textos legais. Quase sempre a necessária *adaptação* às condições do meio rural aparece nos documentos de políticas ou nas legislações, mostrando que existe uma compreensão da diversidade que marca aquele ambiente. Entretanto, tendo sempre o urbano como referência, as adaptações condenam o campo às medidas paliativas e insuficientes oriundas da cidade (Arroyo, 2007).

Para pesquisadores e militantes dos movimentos sociais envolvidos com a problemática da educação dos habitantes do campo, está claro que o enfrentamento das históricas adversidades que envolvem esta questão, importa posicioná-la no bojo de outro projeto de desenvolvimento, que envolva não só o campo, mas o País como um todo, pois, do contrário, reproduzir-se-á a falsa ideia que atribui à educação o poder de, sozinha, eliminar o êxodo rural (Kolling, Nery & Molina, 1999).

Porém, não basta a construção de mais escolas na zona rural, sem que estas sejam, verdadeiramente, vinculadas ao modo de vida dos seus habitantes. Há que se construir escola do campo e não apenas no campo. Para Caldart (2004), compreender os processos produtivos e culturais que formam (ou deformam) os sujeitos do campo é uma tarefa de fundamental importância para o projeto da educação do campo. A escola do campo, portanto, deve atentar aos "processos produtivos que conformam hoje o ser trabalhador do campo, e participar do debate sobre as alternativas de trabalho e opções de projetos de desenvolvimento locais e regionais que podem devolver dignidade para as famílias e as comunidades camponesas" (Caldart, 2004: 9). A complexidade e a diversidade que marcam os territórios rurais, suas atividades produtivas e os sujeitos que as realizam devem ser objeto de constante reflexão dos que fazem procuram construir uma educação verdadeiramente do campo. A relação dos jovens do meio rural com o mundo do trabalho é uma das questões emblemáticas atualmente e por isso deve ser apropriada e incorporada nos debates e ações a volta da construção da educação do campo.

Juventude como construção social

O tema da juventude há muitas décadas tem sido objeto de estudo da sociologia e nesse período diversas abordagens foram construídas para explicar as características desse segmento social que cada vez mais ganha destaque na comunicação social, na academia e nas políticas públicas. Seja por um viés mais geracional ou mais classista, muito se tem dito sobre o jovem, a juventude ou as juventudes, sempre posta em relevo a complexidade que esse debate envolve. Para os limites deste texto nos é suficiente a afirmação de Pais (1990: 149) segundo a qual a juventude deveria ser considerada "como aparente unidade (quando referida a uma fase da vida) e como diversidade (quando estão em jogo diferentes atributos sociais que fazem distinguir uns dos outros)". Embora pertencente a um grupo geracional que carrega consigo as marcas do seu tempo, a juventude é atravessada por diferenças oriundas de sua condição de classe social, de sua colocação no mundo do trabalho, de sua origem geográfica, dentre outras situações que interferem em seu cotidiano.

Sendo a juventude uma categoria social que frequentemente posiciona aqueles assim identificados em um espaço de subordinação nas relações sociais, o jovem é, paradoxalmente, associado a construção do futuro e a transformação social (Castro, 2012). Em muitas abordagens, a juventude é percebida apenas como uma categoria fundamentalmente transitória, compreendida entre a infância e a vida adulta, desconsiderando-a em si mesma e esvaziando seus sujeitos de desejos para o presente. A juventude, portanto, não deve ser percebida apenas como categoria transitória, mas também como construção social, identidade pessoal e política (Castro, 2012).

A partir dessa percepção de juventude pode-se reconhecer as especificidades das experiências vividas pelos jovens em meio a suas culturas, necessidades, relações, no universo escolar, no mundo do trabalho, no lazer, na família dentre outros fatores que envolvem diferentes contextos nos quais vivem os jovens. Dessa forma, como mostra Sposito (2005), o termo juventudes é o que melhor se adequa ao significado plural dessa construção social, em decorrência do pertencimento de classe social, das relações de gênero, do estilo de vida, de local em que habitam, dentre outros

determinantes. Tal compreensão segue na esteira do pensamento de Pais, segundo o qual "quando falamos de jovens das classes médias ou de jovens operários, de jovens rurais ou urbanos, de jovens estudantes ou trabalhadores, de jovens solteiros ou casados, estamos a falar de juventudes em sentido completamente diferente do da juventude enquanto referida a uma fase de vida" (1990: 149).

Assim sendo, a compreensão do envolvimento do jovem do meio rural com o mundo do trabalho prescinde de um olhar capaz de identificar, naquele grupo social, as marcar impressas pela cultura e pelo ambiente que nos quais se desenrolam a sua existência.

A juventude rural no Brasil é compreendida pelos jovens oriundos de famílias de *agricultores familiares*, *extrativistas*, *pescadores artesanais*, *ribeirinhos*, *assentados e acampados da reforma agrária*, *trabalhadores assalariados rurais*, *quilombolas*, *caiçaras*, *povos da floresta*, *caboclos* e outros[3] que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho nos diversos territórios que dão forma ao campo brasileiro. Marcada pela convivência no campo e permeada pelos vínculos entre as famílias, com a terra, com a tradição, com a cultura das localidades em que vivem, a juventude rural constrói sua identidade através das relações e experiências pessoais e sociais vivenciadas pelos jovens ao longo do tempo e em meio às diversas questões específicas da realidade do campo, onde ganham relevo os conflitos por terra, a subordinação do campo à cidade, as dificuldades de acesso às políticas públicas.

Considerando as desigualdades historicamente estabelecidas entre os cenários urbano e rural, pode-se perceber que a juventude rural vai se desenhando entre muitas contradições e discriminações. Assim, jovens do campo constantemente se deparam com a incerteza e a insegurança em relação à sua própria identidade e aos caminhos que devem seguir para construir suas trajetórias de vida e "ser alguém na vida", sendo comum o dilema entre o estabelecimento definitivo no campo, sujeito a dificuldades tão conhecidas e experimentadas por seus pais, ou arriscar uma ocupação no meio urbano, quase sempre não menos dolorosa, mas aparentemente mais segura. Portanto, como bem observa Castro, "'ficar' ou 'sair' do meio rural envolve múltiplas questões em que a categoria jovem é construída e seus significados, disputados" (2012: 441).

Não são escassos os estudos no Brasil que enfrentam o tema da juventude rural (Abramovay et al, 1998; Weisheimer**,** 2013; Brumer, 2006; Carneiro, Castro et al, 2007; Castro, 2010) e muitos deles abordam essa categoria relacionando-a com problemas centrais atualmente experimentados pelas populações que vivem no campo, tais como a susceção hereditária; acesso à terra; questão de gênero e sexualidade; educação; trabalho.

Esses e outros temas tem impactado diretamente na juventude rural e, consequentemente, pesado nas escolhas que os e as jovens fazem sobre a relação que pretendem manter com o campo. Entretanto, a busca por melhores oportunidades de educação e qualificação profissional e de trabalho menos penoso e mais rentável estão entre as principais justificativas manifestadas pelos jovens do meio rural para sair de suas comunidades de origem e tentar a vida na cidade. Todavia, como mostrou Cruz (2010), sendo descolada da realidade socioeconômica local, a

[3] Grupo sociais que integram a população do campo segundo o Decreto 7.352 de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA.

própria escola tende a transformar-se em uma poderosa catapulta que lança continuamente os jovens na direção da cidade, fato que expõe a complexidade que cerca aas políticas educativas direcionadas ao campo.

É evidente a necessidade de políticas públicas que atendam as demandas do jovem rural por mais e melhores condições educacionais e profissionais, bem como garantam a efetivação de seus direitos relacionados ao acesso a serviços de saúde pública, à prática desportiva e ao lazer, à inclusão social e digital. Mas se por um lado, como consequência de negações de direitos históricas, é visível o desejo de muitos jovens de deixar o campo, por outro observa-se o protagonismo de vários movimentos organizados ou integrados por jovens na luta pela reforma agrária, e por melhores condições de vida no campo (Castro, 2012).

Para que se dê continuidade a esse movimento da juventude rural, precisa-se de espaços onde os jovens possam reconhecer-se como cidadãos de direitos e deveres, e exercer sua cidadania participando ativamente no processo de transformação de sua realidade, reivindicando ações políticas que favoreçam as melhorias necessárias à vida no campo, assim como o desenvolvimento das localidades rurais.

Para que isso seja possível, considera-se que as escolas frequentadas pelos jovens devem ser esses espaços, que, através de uma formação transformadora, ofereçam aos jovens oportunidades de valorizar e manifestar sua identidade, sua cultura, seus anseios e suas habilidades. É preciso investir na formação da juventude para que os jovens, olhando para a trajetória de luta e conquistas já percorrida pelos movimentos do campo, reconheçam suas próprias capacidades de atuação e transformação na sociedade, principalmente dentro da própria escola, superando a posição de submissão e desvalorização.

Procedimento metodológico

O estudo, de base qualitativa, desenvolveu-se através de um Estudo de Caso realizado na Vila de São Luís, comunidade rural localizada no município de Igarapé-Açu, no estado do Pará. Os dados de campo foram recolhidos através de entrevistas com roteiros semiestruturados realizadas como 32 jovens de ambos os sexos egresso do curso de ensino médio ministrado na escola instalada no centro da Vila.

Os entrevistados são oriundos de turmas que concluíram o curso entre os anos de 2007 e 2009 e foram aleatoriamente escolhidos dentre um total de 71 concluintes. As entrevistas foram realizadas nas residências ou locais de trabalho dos sujeitos informantes durante os meses de janeiro a junho de 2013 na Vila e seus arredores, mas também em outros municípios para os quais se havia deslocado vários jovens após a conclusão do ensino médio. A Análise de Conteúdo foi a técnica utilizada para o tratamento e a análise dos dados de campo.

Resultados e discussão

Os jovens entrevistados têm entre 20 e 27 anos de identidade, sendo 16 do sexo feminino e 16 do sexo masculino. A maioria dos jovens é solteira, se considera parda e segue a religião Católica; vive em residência própria ou da família, com mais uma ou duas pessoas; são oriundos de

famílias onde pelo menos um dos pais trabalha ou trabalhou na agricultura; vivem num agregado familiar com renda mensal entre um a três salários mínimos[4]; quase um terço deles tem filhos.

A pesquisa mostra que dois terços dos jovens mora no meio rural e restante trocou a comunidade por cidades próximas, após a conclusão do ensino médio. Ressalta-se que todos os que vivem em residências alugadas estão localizados na zona urbana. A grande maioria dos entrevistados declarou que estava satisfeita com a atual moradia, entretanto, verifica-se que a maior parte dos que não estão satisfeitos reside em cidades e mora em imóvel alugado. A justificativa dos que, sós ou acompanhados da família, saíram do meio rural é, quase sempre, a "Falta de oportunidade de trabalho, de meio de sobrevivência" (A. P. 23 anos).

Os depoimentos recolhidos evidenciam, de um modo geral, um sentimento de apego a vido no meio rural, dada a relação de proximidade com familiares e amigos, mas também pelo sentimento de segurança que ainda vigora naquele espaço e pela relação mais próxima com a natureza. Todavia, também colocam em relevo as dificuldades, históricas ou circunstanciais, que afetam os jovens mais diretamente. Embora a maioria dos egressos ainda viva no meio rural, muitos não saíram por dificuldades em encontrarem uma colocação no restrito mercado de trabalho no meio urbano de Igarapé-Açu ou por não dispor de estrutura de apoio para disputar uma vaga em outras cidades da região. A necessidade de sair, entretanto, choca-se com o desejo de ficar no local onde suas raízes estão fincadas. Depoimentos nesse sentido são recorrentes: "Quem dera-me tivesse oportunidade aqui. [...] queria trabalhar aqui, ficar perto da mãe [...] (queria trabalhar) na indústria, mas aqui é difícil. Aqui tem só no comércio e lavoura mesmo" (R. P. 23 anos).

Os que já saíram nem sempre encontram boas condições de moradias no meio urbano, pois, geralmente, quando desacompanhados do núcleo familiar mais próximo, se obrigam a viver em casas de parentes mais distantes ou mesmo de amigos da família, e quando a saem da comunidade na companhia dos pais, ou de cônjuges e filhos, enfrentam o peso do aluguel da residência em bairros periféricos e quase tão desassistidos de políticas públicas quanto o meio rural de onde partiram.

Com escassas opções de atividades culturais e de lazer disponíveis na comunidade, onde se destacam a prática do futebol pelo rapazes e a frequência à igreja pelas moças, muitos jovens buscam na cidade uma vida que melhor atenda as demandas de diversão e entretenimento comuns em sua faixa etária.

O curso de ensino médio constitui a última etapa da educação básica e cobra dos estudantes uma dedicação de pelo menos três anos, justamente numa fase da vida em que o jovem, pressionado pela família, pela escola ou por outras instituições sociais, geralmente, passa a pensar com mais atenção na construção de seu futuro profissional e pessoal. Nesse sentido, ao apontarem numa lista com várias possibilidades de escolha quais eram, durante o ensino médio, as suas perspectivas para o período posterior a sua conclusão, o desejo de *trabalhar* foi apontado pela maior parte dos entrevistados, seguido de *prestar o vestibular* e cursar o ensino superior e de *ingressar num curso profissionalizante*, não necessariamente universitário, e se preparar melhor

[4] Em 2013, quando as entrevistas foram realizadas, o salário mínimo nacional era de R$ 678,00 e atualmente é de R$ 788,00.

para o mercado de trabalho. Trabalhar no meio rural, aquela altura, era a sonho de apenas dois entrevistados.

As perspectivas dos jovens egressos corroboram estudo anterior realizado por Cruz (2010) nesta mesma comunidade com jovens estudantes do ensino médio, no qual aponta que a maioria dos informantes sonhava com uma vida profissional desligada da atividade agrícola e assentada na continuidade dos estudos e num emprego urbano, preferencialmente no serviço público, fonte de maior estabilidade.

Quanto a preparação recebida na escola de nível médio para o ingresso no mundo do trabalho, os entrevistados apontaram, majoritariamente, que se sentiam preparados para iniciar ou dar continuidade a vida profissional. Entretanto, mais de um terço dos informantes não sentia segurança para encontrar uma colocação profissional com a formação escolar que possuíam, o que não deixa de ser um expressão significativa e reveladora da dificuldade enfrentada pela escola, forjada par atender um aluno médio, fictício, sem diferenças, no atendimento das variadas necessidades formativas e sonhos profissionais dos estudantes. É interessante observar a frustração presente no depoimento de uma jovem que saiu do meio rural em busca de trabalho na cidade: “Na época eu achei que eu estava (preparada), hoje encarando aqui a cidade grande é outra realidade, vejo que eu não estava nada preparada” (R. R. 25 anos).

Parece claro que para um número significativo de egressos a escola não oferece a *credencial* (Collins, 1977) necessária para se ingressar com alguma tranquilidade no mercado de trabalho e, consequentemente, galgar-se degraus mais elevados da hierarquia social.

Embora os discursos políticos e práticas pedagógicas continuem alimentando a ideia de que a educação é imperiosa para a chamada *sociedade do conhecimento* (Afonso & Antunes, 2001), muitos jovens já percebem que atualmente o desemprego assola até mesmo os trabalhadores que dispõem de diplomas, fazendo com que escola cada vez menos possa cumprir a promessa integradora (Gentille, 2000) que outrora era anunciada pela teoria do capital humano.

Entretanto, de um modo geral, os egressos avaliam o curso de ensino médio que frequentaram, incluindo a atuação dos docentes, como positivo e a escola, com maior ou menor explicitação, próxima da realidade local no desenvolvimento do processo ensino aprendizagem. Essa conclusão embora pareça significar que, sob a ótica dos egressos, a escola encontra-se enraizada na comunidade, está assentada na compreensão urbanocêntrica de desenvolvimento que orienta tanto a ação da escola quanto a percepção de muitos jovens do campo. A escola estaria contribuindo para enfrentar os problemas locais ao preparar, da melhor maneira possível, os jovens para disputarem uma boa colocação no serviço público ou na iniciativa privada no meio urbano, livrando-os das mazelas que acompanham o mundo rural e trabalho que lhe é peculiar. Os jovens, por seu lado, de um modo geral, buscam a escola média com o propósito de fugir da sina de seus pais/mães, marcada, na maioria dos casos, pela pobreza e pelo desprestígio social. Animados pela compreensão, lentamente construída e cotidianamente afirmada, de que o progresso e o desenvolvimento não dialogam com o mundo rural, os jovens vão à escola com o objetivo de se credenciarem a uma vida profissional como assalariado urbano, mesmo que isso

implique abandonar a tranquilidade do campo e a convivência mais direta com parentes e amigos (Cruz, 2010).

Enquanto a escola rural estiver a funcionar como uma máquina eficiente na transformação de potenciais camponeses em proletários urbanos ou, na pior das hipóteses, proletários rurais, está ela cumprindo sua função socializadoras nos moldes estabelecidos pela modernidade, e gozará do respeito dos que, dentro e fora do campo, já dão por certo o fim do mundo rural protagonizado pela produção agrícola de base familiar.

O contato com o trabalho no meio rural não é uma experiência reservada apenas para o momento posterior ao término da educação básica, ele ocorre bem mais cedo para aqueles que, por motivos diversos, não prolongaram a escolaridade, mas também para muitos que galgaram os últimos degraus da educação básica. Os dados de campo mostraram que a metade dos jovens entrevistados trabalhou durante o período em que cursava o ensino médio, geralmente na agricultura, no caso dos rapazes, ou na lida doméstica, no caso das moças, mas apenas um terço desenvolveu em alguma atividade remunerada.

No período em que foram entrevistados, um pouco mais da metade dos jovens estava a trabalhar em alguma atividade remunerada, a maioria destes trabalhava sem contrato formal, aufere uma remuneração que chega a, no máximo, um salário mínimo e está pouco ou nada satisfeito com o trabalho que desenvolve. A grande maioria dos jovens desempregados morava no meio rural. Do total de trabalhadores remunerados ali residentes, apenas um estava vinculado ao trabalho agrícola. Tal fato deixa evidente que a agricultura não é uma opção de trabalho prestigiada por aqueles que dispõem de diploma de ensino médio, mas mostra também uma visão de campo limitado economicamente à produção agrícola.

Entretanto, não há uma linearidade entre o meio rural e a agropecuária, pois diversas atividades econômicas, industrial ou comercial, ligadas ou não ao setor primário, podem ser realizadas no campo. Há décadas, devido a mudanças velozes e contínuas experimentadas na relação campo-cidade, várias atividades econômicas não-agrícolas brotaram no meio rural, embora com consequências nem sempre benéficas às populações e ao meio ambiente. Em todo caso, um pouco por todo lado, pode ver-se a expansão de indústrias e serviços a regiões antes predominantemente agrícola, trazendo a reboque novas oportunidades de emprego, novas dinâmicas sociais e econômicas e também novos desafios à cultura camponesa. Por outro lado, mas do mesmo modo sob a influência da lógica do mercado que segue a expansão capitalista ao campo, verifica-se alterações no manejo da atividade agrícola de base familiar com a introdução de práticas produtivas mais diretamente subordinadas à produção agroindustrial, assim como com a adoção da pluriatividade na unidade familiar camponesa (Graziano da Silva; Del Grossi e Campanhola, 2002).

Na região estudada, entretanto, são escassas ainda as propriedades não ligadas diretamente à produção agropecuária, e os trabalhadores do serviço público e alguns integrantes do setor de serviços, quase todos atuando no centro da vila, representam o contingente de força de trabalho que não lida diretamente com a terra. Os setores industrial e comercial, ainda pequenos mesmo a nível municipal, absorvem mais trabalhadores no centro da cidade (Cruz, 2010).

Embora com ambientes naturais com potencial turístico, serviços ligados ao turismo são incipientes e pouco profissionalizados na região. A agricultura familiar ainda se encontra tecnologicamente desfasadas e insuficientemente capitalizadas, gerando uma remuneração do trabalho pouco atraente, nomeadamente aos que tiveram percursos escolares mais alargados. Os camponeses da região continuam sendo *sobreviventes* (Stoer & Araújo, 1992), mesmo diante das inúmeras dificuldades que enfrentam diariamente, e nessas condições ficar no meio rural após a conclusão do ensino médio sem disposição para atuar no setor agropecuário parece um grande desafio aos jovens. A recusa dos egressos ao trabalho agropecuário tem origem nesse caldo de cultura, no qual uma escolarização que vira as costas ao mundo rural, desprezando seus saberes, seus problemas e seus potenciais econômicos e sociais, também é um dos ingredientes.

Considerações finais

Os jovens egressos do ensino médio da comunidade investigada, como produto e produtores do tempo e do espaço no qual vivem, são confrontados com o doloroso dilema entre sair da terra onde nasceram, construíram relações e onde vivem seus amigos e familiares para buscar uma oportunidade no concorrido mercado de trabalho urbano e todas as benesses e agruras que essa decisão implique, ou ficar junto aos seus, enfrentar o trabalho agrícola ou escassa perspectiva de ocupação no comércio ou na indústria. Orientados pela expectativa da família num futuro menos penoso e mais rentável e pela socialização escolar de caris urbanocêntrico, e ainda diante da frágil perspectiva de mudança no quadro de semiabandono no qual vive o campo, a decisão de ir vai ganhando forma bem antes da conclusão do ensino médio.

As condições de ocupação, moradia, rendimentos ou a possibilidade de continuar estudando dos que já partiram nem sempre correspondem as espectativas construídas anos antes, mas a oportunidade de ganhar a vida longe do sofrimento do trabalho no campo, tão marcado no corpo e na memórias das gerações mais velhas de sua família, parece ser o combustível que perigosamente move os jovens rurais em direção às cidades.

Para trás fica a escola, mas essa, se não disputada, continuará a cumprir a sua missão modernizadora de integrar, de maneira subordinada, o meio rural e sua gente ao progresso e ao desenvolvimento da cidade.

Referências Bibliográficas

Abramovay, R. (Coord.) (1998). *Juventude e agricultura familiar: desafios dos novos padrões sucessórios*. Brasília: Unesco.

Arroyo, M. (2007). Políticas de formação de educadores(as) do campo. *Cadernos CEDES*, 27(72), 157-176.

Brasil. Decreto n. 7.352 (2010). *Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA*. Brasília. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm> (Acessível em 17 de março de 2015).

Brumer, A. (2006). *A problemática dos jovens rurais na pós-modernidade*. www.alasru.org/cdalasru2006/02%20GT%20Anita%20Brumer (Acessível em 12 de agosto de 2008).

Caldart, R. (2004). *Elementos para a construção do Projeto Político e Pedagógico da Educação do Campo*. http://www.uff.br/trabalhonecessario/rcaldart%20TN2.htm. (Acessível em 10 de abril de 2007).

Carneiro, M. & Castro, E.(orgs) (2007). *Juventude rural em perspectiva.* Rio de Janeiro: Mauad Editora.

Castro, E. (2012). Juventude do campo. In R. Caldart et al. (Orgs), *Dicionário da Educação do Campo* (pp. 438-444). Rio de Janeiro/São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Expressão Popular.

Collins, R. (1977). Functional and conflict theories of educational stratification. In J. Karabel & A. H. Halsey (Orgs.), *Power and ideology in education* (pp. 118-136). Nova Iorque: Oxford University Press.

Cruz, R. (2010). *Trabalho e Educação no meio rural da Amazônia: A família e a escola como agentes formadores*. Tese de Doutoramento em Educação, na área de especialização em Sociologia da Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho.

Gentili, P. (2000). Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In G. Frigotto (org), *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século* (pp. 76-99). Petrópolis: Vozes.

Graziano Da Silva, J; Del Grossi, M. & Campanhola, C. (2002). O que há de realmente novo no rural brasileiro. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, 19(1), 37-67.

Sposito, M. (2005). Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. In H. Abramo & P. Branco, *Retratos da Juventude Brasileira: Análises de uma pesquisa nacional* (pp. 87-127). São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania.

IBGE (2010). *Resultados do Universo do Censo Demográfico 2010*. ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/tabelas_pdf/tab1.pdf (Acessível em 20 de maio de 2014).

Jackson, P. (1991). *La vida en las aulas*. Madrid: Morata/Fundación Paideia.

Kolling, E.; Nery, Ir. & Molina, M. (1999). *Por Uma Educação Básica no Campo*. Vol. 1. Brasília: Fundação Universidade de Brasília.

Kuenzer, A. (2006). A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. *Educação & Sociedade*, 27(96), 877-910.

Castro, E. (2010). Juventude rural “mais que uma palavra” – uma problematização da construção de categorias sociais. In J. Moreira & R. Bruno (org.), *Interpretações, estudos rurais e política* (pp. 61-64). Rio de Janeiro: Edur/Mauad.

Pais, J. (1990). A construção sociológica da juventude—alguns contributos. *Análise Social*, 25(105-106), 139-165.

Pinto, J. (1985). *Estruturas Sociais e Práticas Simbólico-ideológicas nos Campos. Elementos de Teoria e de Pesquisa Empírica.* Porto: Edições Afrontamento.

Stoer, S. & Araújo, H. (1992). *A escola e a aprendizagem para o trabalho num país da (semi)periferia europeia*. Lisboa: Escher.

Weisheimer, N. (2013). Sobre a Invisibilidade Social das Juventudes Rurais. *DESIDADES Revista Eletrônica de Divulgação científica em Infância e Juventude*, 1, 22-27.

A escola de serviço público e a busca de resultados em contexto concorrencial: Um estudo de caso numa escola secundária.

Roberto Lopes

Instituto da Educação – Universidade do Minho
robertoluciano7@gmail.com

Resumo – As escolas nos últimos anos depararam-se com a necessidade de apresentar resultados, para que estes fossem anunciados aos encarregados de educação e população em geral através da comunicação social. O 'contrato' educativo a que estas estavam sujeitas para com os seus alunos ficou dependente também da comparação entre escolas. Surgiu, assim, um mercado concorrencial entre instituições a que estas não ficaram totalmente indiferentes.

As 'lógicas de ação' que as escolas têm vindo a apresentar são diferentes, também quanto às suas necessidades e propósitos, no entanto, as lógicas de mercado ganharam expressão na necessidade de cativar os melhores alunos para assim conseguirem os melhores resultados. A expressão 'serviço público' apresenta-se com caraterísticas de industrialização da educação e uma regulação centrada no produto. O trabalho realizado inscreve-se nos estudos de caso, numa escola secundária de uma cidade de média dimensão. Foram realizados inquéritos por questionário e por entrevista, o que nos levou ao tratamento de dados quantitativos e qualitativos. A questão de partida apresentada foi : 'A regulação por resultados pode condicionar os procedimentos, processos e lógicas de ação de uma escola secundária na busca de eficácia e destaque nos resultados dos exames nacionais?'

Os percursos educativos dos alunos terão sido influenciados por esta nova era do mercado concorrencial; a orientação para uma fileira formativa de menor exigência académica parece ter sido a solução para responder ás dificuldades dos alunos. Os recursos académicos e económicos das famílias também condicionam a opção por determinados percursos, por não os almejarem e por não possuírem os meios necessários para obterem sucesso. A origem geográfica é igualmente uma condicionante para alcançarem melhores resultados, principalmente por a escola básica de origem ter sido, para além do curso, o fator principal a considerar na constituição das turmas à entrada do ensino secundário.

Palavras-chave: mercado concorrencial; lógicas de ação; constituição de turmas; origem geográfica; escola básica de origem

Desenho metodológico

Optamos por uma investigação que incluísse métodos qualitativos e quantitativos. Entendemos que a opção não tem que ser entre pesquisa qualitativa e quantitativa mas sim uma perspetiva que encara as duas modalidades como um *continuum,* como defende Miles e Huberman, citados por Lessard-Hébert (1994, p.36). Assim, elaboramos um desenho de investigação em que utilizamos um inquérito por questionário, que mais à frente detalhamos, com características que facilmente poderíamos enquadrar como instrumento ao serviço da investigação quantitativa, mas que pretendemos que seja mais um instrumento para recolher informações, que depois cruzaremos com outros dados obtidos nas entrevistas.

Esta pesquisa teve como opção metodológica o estudo de caso de tipo descritivo. O estudo de caso é a investigação de um fenómeno contemporâneo em que as fronteiras com o contexto não estão bem definidas e se favorece a múltipla fonte de recolha de dados (cf. Lessard-Hébert, Goyette & Boutin, 2010, p.170).

A recolha de dados foi um aspeto a ter muita atenção, isto porque devido às limitações de tempo e de recursos, esta esteve delimitada a um pequeno número de entrevistados. Quando o número é bastante restrito, como foi o caso, corremos o risco de atribuir uma importância exagerada àqueles que mais se predispuseram a fornecer informações. No entanto, também foi com estes que dispusemos de mais tempo por serem "*informadores-chave"* pela posição que ocupavam ou pela quantidade de informação que transmitiam (cf. Bogdan & Biklen, 1994, p. 95).

Para controlo destas informações, também dispusemos de inquéritos por questionário e entrevistamos professores e alunos no sentido de pudermos fazer um controlo interno da informação. Especialmente com os questionários foi possível fazer várias análises que nos impeliram para uma busca mais específica nas entrevistas.

A recolha de informação neste tipo de investigação é crucial, para tal mobilizamos quatro métodos: inquérito por entrevista; inquérito por questionário; observação e análise documental. Realizamos 3 entrevistas exploratórias: encarregada de educação; dois alunos ; e à diretora.

Após estas entrevistas distribuímos e recolhemos os questionários com posterior pré-tratamento de dados (SPSS 20). Foi realizado um pré-teste ao inquérito por questionário (6 alunos, 4 CCH e 2 CP, numa escola secundária de um concelho vizinho). Distribuímos 762 questionários e recolhemos 250 preenchidos, 33% dos iniciais.

Seguidamente ao pré-tratamento de dados efetuamos 6 entrevistas semiestruturadas: professora da equipa de constituição de turmas; diretora de turma; coordenador dos cursos profissionais; coordenador de matemática; 3 alunos dos CCH; 2 alunos dos CP.

Enquadramento teórico da problemática.

As escolas secundárias têm-se deparado com a publicação dos *rankings* de escolas com base nos resultados dos exames nacionais. Em Portugal este fenómeno tem-se verificado, com importância gradualmente crescente desde o primeiro ano, na última década, tendo sido o jornal "Público" o grande precursor destes *rankings* oficiosos.

Quando atribuímos o papel regulador às famílias, estas tendem a valorizar a informação que lhes é fornecida de forma simples e aparentemente concreta; assim, a escola cujos alunos apresentam melhores resultados será a melhor escola, esquecendo ou não tendo acesso ao contexto económico e social em que essa escola está inserida, tal como não sabem os recursos que foram alocados a cada uma das escolas.

As debilidades do sistema estão ocultas na responsabilização dos agentes e não das políticas do consumismo mercantil; por exemplo, nas escolas em que a procura supera a oferta assistimos a

uma abordagem desigual das famílias perante a escola. O *capital social*[1] *e cultural*[2] (cf. Bourdieu, 1987,1998) é distinto, o capital económico de uma família, ou localização geográfica, também pode condicionar a livre escolha, quer pela proximidade da residência à escola quer pela dificuldade em mobilizar os recursos necessários para se deslocarem à escola (cf. Ball, 1995, p.217). O excesso de procura pode também deturpar a liberdade de escolha quando as escolas mais procuradas "têm o poder no mercado e podem levar o 'preço' para cima, ao aumentar os requisitos de entrada, seja em termos de medidas de capacidade, seja em indicadores de capital cultural" (Ball, 1995, p.213). São estas escolas que escolhem os alunos, passando estes do papel de seletores a selecionados. O discurso público e académico quando se debruça sobre o mercado educacional não faz a conveniente distinção entre *"expressar uma escolha* e *escolher"* (Ball, 1995, p.208).

As *lógicas de ação* como enquadramento analítico da liberdade de escolha.

Derouet propõe a construção de um quadro analítico sustentado em quatro lógicas de ação e princípios de justificação: *"lógica de ação cívica, princípio de justificação do interesse ou vontade geral; lógica de ação comunitária, princípio da proximidade, confiança e envolvimento; lógica de ação industrial, princípio da eficácia; lógica de ação mercantil, princípio da competitividade e da concorrência"* (Antunes & Sá, 2010, p.56-57). Centrar-nos-emos na exploração de um quadro analítico que enfatiza as duas últimas *lógicas de ação*.

A *lógica de ação industrial* está fortemente direcionada para atingir determinadas metas, para uma *performance* segundo critérios de eficácia. A escola move-se por objetivos concretos e quantificáveis, sendo a avaliação o "fiel da balança", esta deixa de ser formativa para ser sumativa e quantitativa traduzindo assim a produtividade alcançada no processo educativo que perde importância para o "produto educativo".

O ensino passa a ser encarado como a concretização de tarefas na busca de um produto com o mínimo custo e máxima eficácia. "La concertation, les groupes de niveau ne sont pas en soi des objets industriels, mais sont des points d'appui possibles pour un effort de rationalisation industrielle" (Derouet, 1997, p.41). O treino para a realização dos exames nacionais pode também ser encarado como uma tarefa que se enquadra nesta lógica de ação.

Na *lógica de ação mercantil*, dada a presença de uma forte concorrência entre escolas, na busca de destaque no mercado educativo, ser o melhor entre os melhores é o princípio orientador das ações. Esta lógica de ação distingue-se da anterior "dans la mesure où la justice y est définie par la capacité à mobiliser le client et non par une définition objectife de la qualité du produit" (Derouet, 1997, p.49), assim, a imagem que a escola detém junto do mercado é mais importante do que a eficácia e a performance. As escolas apostam na capacidade de cativar "clientes", os "melhores clientes", como já abordamos anteriormente.

---

[1] O *capital social* é o conjunto de recursos comuns a uma comunidade e que são conhecimentos institucionalizados nesse grupo.

[2] Para Bourdier o *capital cultural* é tão importante, ou mais, na diferenciação entre indivíduos como o *capital económico.* A reprodução da estrutura e distribuição do *capital cultural* estão dependentes da relação entre as estratégias das famílias e as lógicas de ação das escolas. O primeiro meio de transmissão deste *capital* é a família e demonstra-se uma vantagem competitiva das classes dominantes sobre as restantes.

A "lógica de mercado" a que João Barroso e Sofia Viseu se referem é muito semelhante à anteriormente apresentada, no entanto estes autores apresentam duas diferentes formas de manifestação. Uma que condiz com o desenvolvimento de políticas alternativas que pretendem a substituição radical do modelo existente e dos princípios de 'serviço público' (cf. Barroso & Viseu, 2006, p. 132). A outra é caracterizada por medidas pontuais que não pretendem substituir o modelo existente, mas sim com o propósito de introduzir melhorias no sistema, corrigindo aquilo que os seus impulsionadores consideram ser os seus defeitos mais calamitosos (cf. Barroso & Viseu, 2006, p. 133). No entanto, estas duas variantes da "lógica de mercado" apresentam um ponto em comum, "(…) a escola deveria ser 'libertada' do Estado, gerida como uma empresa, no quadro de um sistema de concorrência gerado pela livre-escolha da escola pelos pais." (Barroso & Viseu, 2006, p. 134). Faz-se, assim, a ponte perfeita entre a *lógica de ação industrial* e a *lógica de ação mercantil.*

O investimento das famílias na disputa de vantagens no mercado concorrencial. O fenómeno das explicações.

Quando verificamos que a performance académica dos alunos e jovens condiciona o acesso a bens escassos, como seja o acesso ao ensino superior, especialmente nas áreas de maior prestígio profissional e social, então, "(…) os pais procuram garantir alguma vantagem competitiva na disputa pelas fileiras mais prestigiadas e que dão acesso às posições socioprofissionais melhor remuneradas" (Antunes & Sá, 2010, p. 168).

O grande contributo dos resultados dos exames nacionais para aceder à universidade tem imprimido uma maior necessidade dos alunos do ensino secundário conseguirem destacar-se dos restantes a nível nacional e assim estarem em condições de reclamarem os melhores cursos para si. Os autores Neto-Mendes, Costa, Ventura & Azevedo (2008, p.173) dizem que o grande desequilíbrio entre a oferta e a procura, provocado pelos *numerus clausus* e pela seleção por resultados, tem fomentado um maior investimento das famílias para superar esta seleção/exclusão através do mercado das explicações. Também Antunes & Sá (2010, p. 200) referem que a ausência ou abstenção de regulação por parte das entidades públicas muito tem contribuído para que as famílias mantenham a vantagem competitiva ou a adquiram por meio de estratégias de manutenção do seu *status*, onde se inclui as já referidas explicações.

As explicações surgem como meio predileto do investimento das famílias para garantir o sucesso académico; isto em muito se deve à ampla consensualização dos efeitos desta prática nos resultados dos exames nacionais. No entanto, convém que se refira que, maioritariamente são as famílias com melhores recursos económicos e culturais que têm a possibilidade de fazer este investimento ou sentem essa necessidade. Isto revela-se logo *à priori* uma vantagem em si por existir uma seleção implícita no acesso a esta estratégia de reforço da escolarização. As explicações transformam-se num meio de acesso condicionado que discrimina socialmente e seleciona. A classe social dominante e a classe média posicionada mais próxima desta são aquelas que mais beneficiam do efeito das explicações. Para que mantenha uma vantagem competitiva dos seus herdeiros não se remete à mera escolarização, mas à escolha dos mais prestigiados cursos e universidades, muitas delas situadas em países estrangeiros (cf. Afonso, 2013, p. 171).

Como atividade somente sujeita à regulação do mercado, as desigualdades entre os meios urbanos e rurais e a capacidade de compra de explicações ao melhor prestador do serviço aprofundam as desigualdades geográficas e sociais no acesso a este recurso (cf. Neto-Mendes, Martins, Ventura & Costa, 2013, p. 30-32).

De facto a principal motivação para a frequência das explicações prende-se com a procura de melhores resultados académicos e a consequente permanência no sistema. Esta necessidade verifica-se devido a fatores exógenos como sejam: ambientes sociais que promovam a competição para o sucesso académico, ou quando os valores de trabalho e esforço não são bem incorporados, podem também estar relacionados com a falta de disponibilidade da família para acompanhar os seus filhos, a falta de autonomia dos alunos pode ser outro fator e por último o marketing que promove o mercado das explicações pode também motivar as famílias a adotar esta estratégia (cf. Ventura, Costa, Neto-Mendes & Azevedo, 2008, p. 121). A estes fatores podemos associar fatores endógenos aos alunos: atingir as médias que lhes permitam ter acesso ao curso pretendido, ter medo de não conseguir atingir o sucesso sozinhos e o facto de já ter tido insucesso na disciplina. Ainda surgem também razões como sejam a falta de competência do professor ou o elevado número de alunos por turma, mas estes com muito menos relevância que os anteriores (cf. Costa, Neto-Mendes & Ventura, 2008, p. 151).

Não assistimos a uma competição entre a escola e as explicações, mas a uma complementaridade entre os dois sistemas. O que torna o efeito das explicações ainda mais danoso para as classes sociais com menores recursos, pois associa-se os seus resultados "menos bons" à ausência de trabalho e interesse pela escola. Esta é também uma estratégia adotada pelo mercado das explicações, especialmente as empresas, que publicitam a oferta de um complemento ao ensino formal (cf. Neto-Mendes, Martins, Ventura & Costa, 2013, p. 57). Não o substituindo e passando a ideia que a escola permanece como a instituição detentora da capacidade de fomentar nos alunos as competências necessárias para o acesso aos mais diferenciados percursos educativos, incute ainda mais a ideologia meritocrática de que só os incapazes é que não progridem neste sistema, desviando-os para percursos alternativos.

Por sua vez, "A cultura escolar revela-se uma cultura de difícil assimilação que exige esforço, mesmo aos filhos dos quadros superiores." (Diogo, 2008, p. 71), sendo obviamente mais fácil para estes do que para as famílias com menor domínio desses recursos culturais. Reforçando ainda mais esta capacidade de intervenção no ambiente escolar, as famílias mais privilegiadas têm possibilidade de optar por escolas ou percursos escolares que são por norma melhores sucedidas (cf. Diogo, 2008, p. 47-49). Esta possibilidade é encarada como mais uma estratégia que as classes favorecidas dominam, usando a informação dos *rankings* das escolas ou do acesso aos melhores cursos e turmas, assim, "A realização de escolhas estratégicas, tendo em vista melhorar o contexto de escolarização dos filhos tem sido constatada também em relação às disciplinas optativas[3] e ao acesso às turmas." (Diogo, 2008, p. 69).

[3] "Os alunos de ciências tendem a revelar trajetórias mais definidas em termos de prosseguimento, enquanto a área de humanidades parece acolher um público cuja orientação é mais incerta." (Diogo, 2008, p. 145-146).

A melhor forma de superar as desigualdades é, obviamente, atenuá-las, se não é possível atenuar a reprodução cultural no seio da família, ou pelo menos será a mais difícil, então a família investe em processos de escolarização que promovam o sucesso educativo, como sejam as explicações ou as atividades extracurriculares.

Mobilização das escolas na seleção do fluxo de alunos.

As escolas, a nível europeu, têm manifestado grande preocupação quanto ao controlo que podem exercer sobre o fluxo de alunos em que a competição entre escolas é manifestada na captação de alunos. Embora a concorrência entre escolas que partilhem um território de influência relativamente próximo, ou mesmo sobreposto, seja natural, nem sempre existe a intenção de desenvolver estratégias competitivas.

Assim, os mecanismos encontrados para contornar os normativos está fortemente associado às "lógicas de mercado". Quando a procura é superior à oferta, surgem diversas estratégias de seleção, como sendo a preferência pelos alunos mais novos, habitualmente com melhores resultados. É comum estas escolas situarem-se nos centros das cidades e próximas de bairros com grande potencial social e cultural, fazendo então questão de não acolher alunos que se situam fora do seu raio de ação pois sabem que este é privilegiado. No limite esta seleção chega a ser feita pelos resultados escolares anteriores, garantindo-se os melhores. Em contraponto, se a procura é inferior à oferta, os critérios são permeáveis, admitindo-se alunos que estariam fora da sua zona de ação (cf. Barroso & Viseu, 2006, p. 149).

Estas dinâmicas têm alterado a regulação institucional, ou central, por uma *"regulação pela oferta"* e uma *"regulação pela procura"* (Barroso & Viseu, 2006, p. 149), mas a concepção vertical do sistema de ensino tem entrado em ruptura, aumentando a influência das dinâmicas locais e dos agentes, "(…) significa ainda o abandono de uma visão simplista das lógicas de mercado, em torno das interacções oferta-procura, que não leva em conta que a adaptação aos clientes é sempre mediada pelos comportamentos dos que são envolvidos na competição." Nesta linha de ação, têm surgido estratégias de promoção de escolas e cursos, algo que ainda é muito reduzido, mas que tem ganho alguma expressão nos últimos anos, a este facto não será alheia a publicação anual dos *rankings* das escolas secundárias (cf. Barroso & Viseu, 2006, p. 149-150).

João Barroso e Sofia Viseu (2006, p. 150-156) apresentam diferentes lógicas de ação para influenciar a disputa das escolas num determinado território educativo. As primeiras serão as *"lógicas de ação externas"* que se manifestam nas apelidadas *"reuniões de rede"* em que as escolas negoceiam, com as direcções regionais ou de coordenação educativa e as autarquias, a flexibilidade de normas e a oferta educativa fechando uns cursos em deterimento do reforço de outros, no relacionamento com outras escolas assiste-se a uma promoção das escolas nas de ciclos de ensino antecedentes, os melhoramentos de instalações para promover a imagem de atractividade e por último uma efectiva promoção da escola através da sua imagem pública que a direcção da escola nem sempre consegue controlar. As segundas são as *"lógicas de ação internas"* referenciadas como "controlo dos professores sobre os orgãos de gestão", a participação dos pais na resolução de problemas entre alguns professores e os alunos, a realização de atividades extracurriculares como

melhoramento do serviço educativo e por último a organização das turmas quanto ao horário que lhes é atribuido e mesmo quanto ao horário que é distribuido aos professores com mais experiência e que corresponde com determinadas turmas.

Estas lógicas de ação, como refere Agnès van Zanten (2006, p. 197-198), implicam um determinado grau de consenso, entre os atores escolares, para que possam manifestar-se umas em deterimento de outras produzindo assim relações de interdependência competitiva diferentes. A mesma autora menciona que uma lógica de ação implica alguma coerência entre aquilo a que chama de "domínios de ação". É comum assistir-se à preponderância de uns domínios sobre outros, o que se pode dever a uma questão de cultura da escola, ações de influência externa (pais, rankings, outras escolas) ou mesmo por ação de um agente privilegiado, como seja o director da escola.

Assim, à semelhança das lógicas de ação propostas por João Barroso e Sofia Viseu (2006), também Agnès van Zanten (2006, p. 198-204) apresenta os domínios orientados para um ambiente externo e os domínios orientados para processos internos. Os domínios externos são: *"Recrutamento"* de alunos que são o recurso mais importante da escola, mas que vê a capacidade de captação condicionada aos normativos; a *"Oferta de opções curriculares"* para poderem tornar-se mais atrativas, mesmo havendo um grande controlo pelas autoridades centrais e locais e a *"Promoção"*, este domínio esta fortemente ligado aos anteriores, mesmo quando não se verifica a liberdade de escolha da escola a publicidade surge como convite a que os alunos e famílias solicitem a alteração de normas ou recorram até ao seu incumprimento. Quanto aos domínios internos apresenta-nos: a *"Distribuição dos alunos pelas turmas"* que se caracteriza por uma grande complexidade, desde os horários distribuídos a professores e alunos, até a idealizações de turmas (homogéneas ou heterogéneas) e que é muito frequente quando a escola pretende ser atrativa para as famílias; o *"Apoio a alunos com necessidades educativas especiais"* pode ser encarado como fator de vantagem competitiva para cativar algumas famílias que assim veem uma necessidade satisfeita, quando estes alunos integram turmas especiais e também para a escola captar recursos que depois são distribuídos a todos os alunos, pode também acontecer a recusa de alguns destes alunos para que a escola não projete a imagem de "escola problemática" e por último o domínio dos *"Problemas disciplinares"* que muito condiciona a imagem da escola junto do ambiente local, mas que é influenciado por comportamentos dos alunos e concepções de disciplina dos professores, este domínio é determinante quando os pais podem escolher a escola.

A definição da escola é feita segundo princípios orientadores que Agnès van Zanten (2006, p. 211-217) categoriza, quando existe uma hierarquia local das escolas ou um reduzido poder de escolha, como: *"empreendedora"*, quando tenta cativar novos alunos ("os melhores"), num posicionamento em mercado aberto; *"quasi-monopólio"*, porque o mercado é fechado e a escola mantém a posição de monopólio da atratividade dos "melhores alunos" (estas duas tipologias de escola ocupam os mais altos posicionamentos na hierarquia local); *"tacteantes"*, com uma atitude reactiva e que procuram afirmar a sua atratividade, mas que não conseguem competir com as duas tipologias anteriores; *"adaptativas"*, procuram lidar com a situação existente e prendem-se mais aos valores humanistas que académicos (estas duas tipologias posicionam-se na hierarquia local como escolas médias ou médias baixas).

Ainda sobre a caracterização das diferentes tipologias de escolas, Christian Maroy (2006, p. 237-238) classifica seis modelos diferentes: *"ofensiva"*, empreendedora e procurando ser mais atractiva; *"defensiva"*, só pretende manter a posição que já ocupa; *"instrumentais"*, seletiva quanto aos alunos na busca dos melhores resultados académicos; *"expressivas"*, muito receptivas de alunos com dificuldades de aprendizagem ou necessidades especiais; *"especialização"*, podem ser especializadas nos altos resultados académicos como no extremo oposto na resposta a alunos com necessidades especiais de aprendizagem e *"diversificação"*, quando as populações a servir são heterogéneas e com percursos formativos diferenciados.

Análise de dados.

Ao longo do nosso trabalho encontramos essencialmente dois focos de atenção. O primeiro deve-se ao facto de as turmas serem constituidas quanto à origem escolar dos alunos, o segundo foi ao considerar-mos a escola de origem e a frequência de aulas de apoio e explicações.

Quanto ao primeiro ponto referido, uma das entrevistadas refere a seguinte prática de constituição de turmas:

> "Mas, por exemplo, há escolas mais afastadas em que só veio meia dúzia, meia dúzia, e tentamos juntar – e também temos cuidado ao juntar as escolas, temos de ter cuidado em ver que tipo de escolas é que vamos juntar. Porque se revela depois também muito complicado, por exemplo, uma escola aqui do centro, juntar com uma escola mais afastada, não é (?!), de um meio mais rural, digamos assim, há choque, há choque. E o que é que vai acontecer?! Esses miúdos mais afastados, eles vão começar a ter... vão-se começar a distinguir dos outros que vêm de um meio mais urbano." (Professora da equipa de constituição de turmas).

O processo de integração de alunos passa por manter juntos os alunos provenientes da mesma escola e eventualmente turma, como também por respeitar a localização da escola de *"meio mais rural"* ou *"meio mais urbano".* Estes critérios produzem, no entanto, um efeito de aglomeração por condição social dos alunos.

Nos quadros seguintes podemos verificar que os alunos das escolas básicas de origem *"Pública urbana"* são os que têm os pais com maior índice de escolarização[4] e que desempenham funções nas profissões dos segmentos profissionais[5] mais elevados.

A associação entre a escola básica de origem e as variáveis citadas é estatisticamente significativa para os dois casos. Assim, a escola está a criar turmas com desigualdades relativamente aos recursos académicos e financeiros das famílias.

---

[4] Devido à grande dispersão das respostas e a considerarmos mais importante a frequência ou não dos pais quanto ao ensino secundário, até porque é o nível de ensino que os filhos estão a frequentar, criamos a variável compósita de "Ensino Básico" e "Ensino Secundário e Superior".

[5] Para esta classificação consideramos a Classificação Portuguesa de Profissões 2010 do INE. Também criamos aqui a variável compósita com "profissões dos grupos 0,1,2,3 e 4" e "profissões dos grupos 5,6,7,8 e 9", sendo o primeiro grupo o que, por regra, exige mais habilitações e confere as melhores remunerações.

Quadro 1- *Escola básica de origem * Escolaridade da família*

		Escolaridade da família		Total
		Ensino Básico	Ensino Secundário e Superior	
Escola básica de origem	'Pública periférica'	31	24	55
		56,4%	43,6%	100,0%
	'Pública urbana'	46	61	107
		43,0%	57,0%	100,0%
	'Pública de vila'	48	10	58
		82,8%	17,2%	100,0%
	'Privada'	4	6	10
		40,0%	60,0%	100,0%
Total		129	101	230
		56,1%	43,9%	100,0%

Quadro 2- *Teste Qui-Quadrado*

	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	25,256[a]	3	,000
Likelihood Ratio	27,069	3	,000
Linear-by-Linear Association	3,927	1	,048
N of Valid Cases	230		

a. 1 cells (12,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,39.

Quadro 3- *Escola básica de origem * Segmento profissional da família*

		Segmento profissional da família		Total
		2 trabalhadores nas profissões dos grupos 5,6,7,8 e 9	Pelo menos 1 trabalhador nas profissões dos grupos 0,1,2,3 e 4	
Escola básica de origem	'Pública periférica'	29	22	51
		56,9%	43,1%	100,0%
	'Pública urbana'	48	57	105
		45,7%	54,3%	100,0%
	'Pública Vila'	43	13	56
		76,8%	23,2%	100,0%
	'Privada'	4	6	10
		40,0%	60,0%	100,0%
Total		124	98	222
		55,9%	44,1%	100,0%

Quadro 4- *Teste Qui-Quadrado*

	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	15,369[a]	3	,002
Likelihood Ratio	16,032	3	,001
Linear-by-Linear Association	1,808	1	,179
N of Valid Cases	222		

a. 1 cells (12,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,41.

Quanto ao segundo ponto, relação entre a escola básica de origem e a frequência das aulas de apoio e das explicações no ensino secundário, já não encontramos a mesma paridade que no ponto anterior.

Quanto às aulas de apoio fornecidas pela escola, não existe relação entre a sua frequência e a escola básica de origem. No entanto, quando nos referimos às explicações encontramos uma

relação estatisticamente significativa quanto à escola básica de origem. Assim, os alunos provenientes das escolas *'Pública urbana'* e *'Pública periférica'* apresentam maior índice de frequência que os restantes.

O mercado das explicações e seus efeitos e do conhecimento dos professores. Vejamos a seguinte citação da entrevista a directora da escola:

> "A gente sabe informalmente. …há um grande grupo de alunos que têm explicações hoje em dia. Alguns até desnecessariamente porque nós temos aqui uma organização, em que os alunos têm aulas de apoio se quiserem, temos professores sentados nas salas de aulas segundas, terças e quintas, regra geral, das 14h45 às 18h00. Os alunos dos Profissionais são obrigados a vir, esses têm de vir mesmo, se tirarem negativa, senão não fazem os exames para...de avaliação extraordinária, para realizar os módulos. É a única forma de a gente os obrigar a ir às aulas de apoio. Os outros vêm se querem...pronto, podiam vir mais, até." (Diretora da escola.)

Assim, constatamos que as explicações são valorizadas por um número significativo de alunos e que as aulas de apoio, em alguns casos, só são frequentadas por haver a obrigação desse facto.

Observemos os quadros 5, 6, 7 e 8 em que os dados dos inquéritos demonstram a relação referida das variáveis.

Quadro 5- *Escola básica de origem * Frequenta ou frequentou aulas de apoio fornecidas pela escola*

		Frequenta ou frequentou aulas de apoio fornecidas pela escola		Total
		Não	Sim	
Escola básica de origem	'Pública Periférica'	13	42	55
		23,6%	76,4%	100,0%
	'Pública Urbana'	36	69	105
		34,3%	65,7%	100,0%
	'Pública Vila'	24	33	57
		42,1%	57,9%	100,0%
	'Privada'	3	7	10
		30,0%	70,0%	100,0%
Total		76	151	227
		33,5%	66,5%	100,0%

Quadro 6- *Teste Qui-Quadrado*

	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	4,382[a]	3	,223
Likelihood Ratio	4,463	3	,216
Linear-by-Linear Association	2,769	1	,096
N of Valid Cases	227		

a. 1 cells (12,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,35.

Quadro 7- *Escola básica de origem * Frequência de explicações no ensino secundário*

		O seu educando frequenta ou frequentou explicações no ensino secundário		Total
		Não	Sim	
Escola básica de origem	'Pública Periférica'	31 56,4%	24 43,6%	55 100,0%
	'Pública Urbana'	52 48,6%	55 51,4%	107 100,0%
	'Pública Vila'	43 75,4%	14 24,6%	57 100,0%
	'Privada'	7 77,8%	2 22,2%	9 100,0%
Total		133 58,3%	95 41,7%	228 100,0%

Quadro 8- *Teste Qui-Quadrado*

	Value	Df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	12,522[a]	3	,006
Likelihood Ratio	13,024	3	,005
Linear-by-Linear Association	5,754	1	,016
N of Valid Cases	228		

a. 1 cells (12,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,75.

Considerações finais

A escola face ao contexto concorrencial situa-se, de acordo com este estudo, num "quasi-monopólio" (van Zanten, 2006) e naquelas que são as "Lógicas de ação externas" (Barroso & Viseu, 2006), a escola não parece apresentar uma preocupação nem dinâmica caraterísticas comuns no contexto concorrencial, quanto ao público a captar. Apresenta uma oferta educativa semelhante às escolas secundárias mais próximas, o seu prestígio baseado na exigência e preparação para exame e que fomentam a sua procura. As famílias não condicionam a admissão de alunos a nenhum critério, mas optam pelos cursos que favoreçam o acesso aos cursos superiores de acesso mais condicionado.

Quanto às "Lógicas de ação internas" (Barroso & Viseu, 2006), já parece existir uma outra dinâmica. Na gestão dos apoios educativos obrigam os alunos com dificuldades a frequentá-los e no fornecimento de aulas extra para preparação para exame. No acesso dos alunos a escola privilegiam as áreas geográficas mais próximas e mais distantes. Só em último caso referem os resultados académicos ou a idade dos alunos. No que se refere à constituição das turmas, sem terem como princípio a criação de turmas homogéneas, isto acontece por aglomerarem alunos de acordo com as escolas básicas de origem.

É justamente neste último ponto que mais focamos o nosso trabalho por encontrar-mos uma relação direta entre a escola básica de origem e as condições académicas, sociais e económicas das famílias. O facto de os alunos serem provenientes de um meio urbano, periférico ou rural é significativo quanto aos recursos de que dispõem à entrada do ensino secundário. A ausência destes recursos reflete-se na frequência das explicações, facto que entendemos dever-se ao custo associado a este serviço privado e que permitirá aprofundar as desigualdades dos alunos e turmas ao longo deste ciclo de estudos.

As famílias com mais habilitações são aquelas que mais e melhor podem acompanhar a escolarização dos seus educandos. Estes dados são coerentes com o conhecimento reiterado por Marie Duru-Bellat & Agnès Van Zanten (1999) pois referem que 40% dos pais trabalhadores não qualificados sentem-se incapazes de acompanhar os seus filhos após o ensino primário, o que não acontece quando possuem uma escolaridade mais elevada. Esta condição parece influenciar o percurso dos alunos, especialmente quanto às diferentes habilitações académicas da família e sua influência na reprovação dos alunos, mas também quanto à mobilização de recursos que favoreçam os processos de escolarização, dos quais destacamos o recurso a *explicações.* Quanto a este recurso concreto é visível que as famílias com mais estudos ou que desempenham as profissões dos mais elevados segmentos profissionais, são aquelas que mais investem neste procedimento de privatização do ensino (cf. Duru-Bellat & Van Zanten, 1999).

Referências

Afonso, A. (2013). Estratégias e percursos educacionais: das explicações às novas vantagens competitivas da classe média. In COSTA, J.; NETO-MENDES, A. & VENTURA, A. *Xplica internacional, panorâmica sobre o mercado das explicações*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Antunes, F. & Sá, V. (2010). *Públicos escolares e regulação da educação: Lutas concorrenciais na arena educativa.* Gaia: Fundação Manuel Leão.

Ball, S. (1995). Mercados educacionais, escolha e classe social: O mercado como uma estratégia de classe. In P. Gentili (org.), *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação.* (pp. 196-225). Petrópolis: Vozes.

Barroso, J. & Viseu, S. (2006). A interdependência entre escolas: um espaço de regulação. In Barroso, J. (org.) *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores.* Lisboa: Educa. Unidade de I&D de Ciências da Educação

Bogdan, R. & Bilken, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos.* Porto : Porto Editora.

Bourdieu, P. (1987) "Los tres estados del capital cultural." Sociológica (México) 2.5: 11-17.ISSN 0187-0173.

Bourdieu, P. (1998). *Capital cultural, escuela Y espacio social.* Madrid:Siglo XXI Editores.

Costa, J.; Neto-Mendes, A. & Ventura, A. (2013). *Xplica internacional, panorâmica sobre o mercado das explicações*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Derouet, J. L., & Dutercq, Y. (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*. Paris: Esf Editeur/INRP.

Diogo, A. (2008). *Investimento das famílias na escola. Dinâmicas familiares e contexto escolar local.* Lisboa: Celta Editora.

Duru-Bellat, M. & Van Zanten, A. (1999). *Sociologie de l'école* (12ª ed). Paris: Armand Colin

Lessard-Hébert, M.; Goyette, G. & Boutin, G. (1994). *Investigação qualitativa, fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.

Lessard-Hébert, M.; Goyette, G. & Boutin, G. (2010). *Investigação qualitativa, fundamentos e práticas* (4ª ed). Lisboa: Instituto Piaget.

Maroy, C.(2006). Convergências e divergências dos modos de regulação numa perspetiva europeia. In BARROSO, J. (org.) *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores.* Lisboa: Educa. Unidade de I&D de Ciências da Educação

Van Zaten, A. (2006). Interdependência competitiva e as lógicas de ação das escolas: uma comparação europeia. In J.Barroso (org.) *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores.* Lisboa: Educa. Unidade de I&D de Ciências da Educação

"Se essa rua, se essa rua fosse minha..." Infância, Brincadeiras e Educação em Espaços de Vulnerabilidade Social.

Roberto Sanches Mubarac Sobrinho[1]
Universidade do Estado do Amazonas-Brasil
rmubarac@hotmail.com

Resumo: O presente artigo tem como objetivo central refletir sobre o direito das crianças à educação e os diversos diplomas jurídicos, elencados a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, que salvaguardam esses direitos para as crianças em situações de vulnerabilidade social, tomando-se como referência uma pesquisa que visa uma interface entre as áreas da Educação e do Direito, realizada por um grupo de pesquisadores da Universidade do Estado do Amazonas-UEA, coordenada por este pesquisador e que envolve professores, mestrandos e graduandos. O foco deste texto, que representa um desdobramento inicial da pesquisa, caracteriza-se por ser uma análise documental a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional–LDB, lei 9394/96 e do Plano Nacional de Educação– PNE, lei 13.005/2014, na qual buscamos compreender nesses diplomas legais os "discursos" da garantia de acesso às crianças ao sistema educacional brasileiro, sua aplicabilidade no município de Manaus-Amazonas, bem como identificar as políticas de atendimento às crianças em situações de vulnerabilidade social, e como essa garantia constitucional do atendimento à educação tem ocorrido na cidade de Manaus. O texto representa esse primeiro panorama que se completará no decorrer da pesquisa com a perspectiva das crianças sobre os espaços de atendimento e as distintas formas de como a educação escolar ocorre para esse grupo social da infância.

Palavras-chave: Direito à Educação. Infância. Vulnerabilidade Social

Introdução

Os estudos e pesquisas sobre a infância no Brasil, ainda representam um universo tímido se comparado a crescente expansão das pesquisas com adultos nas diversas áreas, principalmente nas Ciências Humanas e Sociais. Esse número ainda se torna menor se olhado sob o ponto de vista dos estudos sobre as crianças na região amazônica[2].

Logo, reconhecer esse universo próprio e singular das crianças e as diversas características desses grupos sociais que moram na cidade de Manaus, é poder adentrar aos seus mundos cotidianos, a vida como elemento contextualmente situado, como afirmam (Berger & Luckmann 1985: 36).

> O mundo da vida cotidiana não somente é tomado como uma realidade certa pelos membros ordinários da sociedade na conduta subjetivamente dotada de sentido que imprimem as suas

[1] Professor Adjunto da Universidade do Estado do Amazonas. Doutor em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Amazonas-FAPEAM (rmubarac@hotmail.com).
[2] Mubarac Sobrinho 2007.

vidas, mas é um mundo que se origina no pensamento e na ação dos homens comuns, sendo afirmado como real por eles.

Neste sentido, tomarei como base para os argumentos aqui esboçados a pesquisa que foi realizada durante o período de dois meses, junto a 06 crianças em situação de vulnerabilidade social, que fazem malabarismo e estão todos os dias em uma rua do bairro Parque dez na cidade de Manaus-Amazonas-Brasil, e um processo de observação durante um mes, que se deu em uma escola da rede Estadual de Educação.

Durante o ano de 2015 foi realizado um processo de entrada no campo, primeiramente no espaço onde as crianças se encontravam e, posteriormente, na escola em que estudavam, abrindo possibilidades de confrontamento entre as práticas pedagógicas desenvolvidas e a realidade do contexto de vulnerabilidade social em que se encontram. Isso nos possibilitou o desvelamento de uma série de questões que transitam entre o dito e o não-dito[3] e nos fez entender de forma mais clara a dimensão de situar contextualmente nosso estudo.

Essas incursões foram movidas pela possibilidade de conhecer a realidade das crianças de forma mais aprofundada, visando uma imersão nos seus universos infantis, o que contribuiu para o reconhecimento desse grupo social da infância e das crianças enquanto agentes sociais, pois "[...] pensar as crianças sem tomar em consideração as situações da vida real é despir de significado tanto as crianças como as suas acções" (Graue & Walsh, 2003: 26).

Desta maneira, à medida que as leituras foram aflorando e as vozes das crianças iam compondo o cenário da pesquisa, o contexto das discussões foi ganhando um contorno cada vez mais aprofundado e uma série de desafios foram se pondo no sentido de entender o que fazer com a grande quantidade de "dados" acumulados no processo de ida aos "espaços das crianças".

Assim, efetivamente, a tentativa de compreensão das implicações e efeitos da situação de vulnerabilidade social na cultura e na linguagem das crianças deve considerá-los como mecanismos formais e informais cujas capacidades geradoras são ilimitadas. Parafraseando Bourdieu, passamos a evidenciar que o uso que se faz da língua depende diretamente da distribuição dos capitais mobilizados e, por conseguinte, do acesso à aquisição de outros elementos desses capitais e da própria fração de classes da qual esses agentes fazem parte.

Porém, antes de entrarmos no escopo da pesquisa e tentarmos trazer, a partir das vozes das crianças, essa violência simbólica tão presente, e ao mesmo tempo ausente – pela supressão das falas – , buscaremos fundamentar alguns conceitos que iluminaram nossas análises e nos permitiram compreender a ausência de relação entre os saberes das crianças e os saberes da escola.

1. **Algumas bases conceituais sobre Violência Simbólica, Vulnerabilidade Social e a Educação Escolar**

O tema da violência é bastante recorrente na literatura, tendo por muito tempo tido nas ciências da saúde, e mais especificamente na psicologia, seus marcos balizadores. Porém, o conceito de Violência Simbólica, que utilizaremos nesta análise, é elaborado por Bourdieu para descrever o

[3] (Foucault, 2007).

processo pelo qual a classe que domina econômica e socialmente se impõe e reproduz seus mecanismos de ação, percepção e julgamento aos dominados. É um processo relacional, mas que tem na reprodução a garantia da manutenção da estrutura social dominante, efetivado pelo trabalho escolar.

Ao explicitar tais questões, Bourdieu nos alerta para o desconhecido, pois mesmo diante de todo esse aparato que surge da ação escolar, o sentido das experiências das crianças no *modus operandi* do grupo contribui, contrariamente, para que muitas dessas imposições não se perpetuem na realidade e na formação das crianças. Assim nos explica que:

> Se é verdade que o real é relacional, pode acontecer que eu nada saiba de uma instituição acerca da qual eu julgo saber tudo, porque ela é fora das suas relações com o todo […]. Isto terá como consequência que quase sempre nos acharemos expostos à alternativa da análise intensiva de uma fração do objeto praticamente apreensível e da análise extensiva do objeto verdadeiro. (Bourdieu, 2007: 31).

O autor parte do princípio de que a cultura é arbitrária, uma vez que não se assenta numa única realidade, que por sua vez é também arbitrária. Assim, o sistema simbólico de uma cultura específica é uma construção determinada e sua manutenção é fundamental para a perpetuação dessa sociedade, através da interiorização da cultura por todos os membros da mesma, o que ele vai denominar de "Arbitrário Cultural"[4]. Assim o uso da Violência Simbólica constitui-se fator fundamental para essa manutenção.

> A violência simbólica como constrangimento pelo corpo. Para que a dominação simbólica funcione é necessário que os dominados tenham incorporado as estruturas segundo as quais os dominantes os apreendem; que a submissão não seja um ato de consciência susceptível de ser compreendido na lógica do constrangimento ou na lógica do consentimento (Bourdieu, 2007: 231).

Assim, ao focalizarmos o grupo das crianças em situação de vulnerabilidade social, constatamos que este problema é ainda mais presente, pois o cotidiano das mesmas se distancia muito mais do conteúdo do trabalho escolar. Na escola diz-se que é importante estudar para ter uma profissão, para "ser alguém na vida". As crianças são tratadas na "rua" como membros ativos que participam das atividades e têm garantido seu espaço de brincar e de partilhar as experiências do dia a dia. Já na escola a imposição de regras e a definição de papeis sociais, intensifica a negação da condição de serem diferentes.

> A violência simbólica pode ser exercida por diferentes instituições da sociedade: o Estado, a mídia, a escola, etc. O Estado age desta maneira, por exemplo, ao propor leis que naturalizam a disparidade educacional entre brancos e negros, como a Lei de Cotas para Negros nas Universidades Públicas. A mídia, ao impor a indústria cultural como cultura, massificando a cultura popular por um lado e restringindo cada vez mais o acesso a uma cultura, por assim dizer, 'elitizada'. (Azevedo, 2003: 04).

Para que se possa avançar na exposição das ideias deste artigo, faz-se necessário trazer à tona o entendimento do que seja vulnerabilidade social. De acordo com a (CENPEC, 2011: 59):

> (...) O conceito vulnerabilidade social se refere às situações em que agentes ou instituições não dominam um conjunto amplo de recursos socialmente produzidos que lhes permitiriam fazer

[4](Bourdieu, 1998).

> frente às forças e circunstâncias da sociedade que determinam suas vidas; aproveitar as estruturas de oportunidade criadas pelo mercado, pelo Estado e pela sociedade; tomar decisões voluntárias para satisfazer suas necessidades, desenvolver suas potencialidades e realizar seus projetos. Sem esses recursos, agentes e instituições tornam-se vulneráveis a riscos de naturezas diversas, como econômicos, sociais, culturais, ambientais, etc.

Uma das formas mais eficazes de sair deste triste cenário, é o aumento da escolaridade e da qualidade educacional e cultural para esse segmento da população. Com uma melhor e maior bagagem educacional e cultural as outras carências poderão ser suprimidas.

O pouco estímulo que resta ao aluno nesta condição é enfraquecido pelo processor, que muitas vezes, até mesmo pela precária formação profissional que recebeu, utiliza como metodologia de ensino, a transmissão passiva de conteúdos teóricos que devem ser mecanicamente memorizados por essas crianças.

Neste sentido, um duplo paradoxo se apresenta na realidade pesquisada o que norteou o processo de discussão do texto, pois as crianças, nestes dois contextos, reproduzem, traduzem e são produtoras de culturas infantis próprias. Logo, os paradoxos podem ser assim caracterizados: um pela cultura da escola ou cultura escolar, que as enquadra no "oficio[5]/invenção do aluno[6]" e o outro, o cotidiano e as brincadeiras, que permite que vivam de outra maneira a infância.

Segundo (Forquim,1993: 167) a cultura escolar representa "O conjunto de conteúdos cognitivos e simbólicos que selecionados, organizados, 'normalizados', rotinizados, sob efeitos de imperativos de didatização, constituem habitualmente o objeto de uma transmissão deliberada no contexto das escolas." Já ao caracterizar a cultura da escola o autor afirma que "A escola é também 'mundo social', que tem suas características de vida próprias, seus ritmos e seus ritos, seu imaginário, seus modos próprios de regulação e de transgressão, seu regime próprio de produção e de gestão de símbolos".

Este é um debate de extrema importância para o trabalho educativo, pois é no entrecruzamento da cultura escolar e da cultura da escola, que podem ser efetivadas novas práticas educativas que possam se contrapor a uma visão homogeneizadora da infância, que tende a tranformar as crianças em alunos. É a respeito deste primeiro paradoxo, que (Sacristán, 2005: 14), ajuda-nos a pensar nesta "metaformose" empreendida pela escola:

> É possível instituir que, em torno da categoria *aluno*, formou-se toda uma ordem social na qual se desempenham determinados papéis e se configura um modo de vida que nos parece muito familiar porque estamos acostumados a ele. Essa ordem propicia e "obriga" os *sujeito*s nela envolvidos a serem de uma determinada maneira. Eles pensam, sentem, se entusiasmam, se inibem e se relacionam, tem uma vida pessoal e familiar, uma história, um convívio de vida e um futuro [...] A evolução da infância como categoria social foi delineada, primeiro, como o

---

[5] (Perrenoud, 1995) afirma que, idealmente, o ofício de aluno incita-os a trabalhar para aprender. Na realidade, pede-se também às crianças e adolescentes que trabalhem para estarem ocupados, para transformarem textos, exercícios, problemas verificáveis, para serem avaliados, para contribuírem para o bom funcionamento didático, para tranquilizarem professores e pais..

[6] (Sacriatán, 2005: 11 e 12), em suas críticas ao modelo escolarizante, afirma que "O *aluno* é uma construção social inventada pelos adultos ao longo da experiência histórica, porque são os adultos (pais, professores, cuidadores, legisladores ou autores de teorias sobre a psicologia do desenvolvimento), que têm o poder de organizar a vida dos não-adultos.".

> reconhecimento, a definição, o desenvolvimento e a avaliação da criança e, subsequentemente, de acordo com as invenções dos adultos para facilitar seu desenvolvimento.

Assim sendo, ao nos depararmos com esses dois espaços paradoxais, é que descortinamos nossa caminhada, uma viagem cheia de nuances, de imaginários, de representações, de expressões do cotidiano, que deverão, aqui, ser mediadas pelos pressupostos de várias ciências humanas e sociais, buscando uma análise que não se cristalize na visão hegemônica e homogeneizadora de mundo, e que busque se aproximar do universo infantil, conferindo-se reconhecimento social, o que nos exigiu uma "vigilância epistemológica"[7] quase que diuturna.

2. Vozes das crianças: uma fronteira entre a Cultura da Infância e a Violência Simbólica

Começamos por ouvir as crianças acerca de dois elementos que consideramos essenciais para compreender os seus jeitos de viver a infância: *o ser criança e o brincar*. Logo, sob o ponto de vista das crianças, a infância e o ser criança podem assim definidos:

> *"Ser criança é muito bom, nós podemos correr, brincar, fazer um monte de coisas..." (Joãozinho, 09 anos)*[8].
>
> *"Eu gosto de ser criança, de ser menino, já estou trabalhando pois quero ser um bom homem" (Pedrinho, 7 anos).*
>
> *"É bom ser criança por que a gente não tem que ter filho, só de brincadeira" (Mariazinha, 9 anos).*

Uma análise mais detalhada que se prenda em determinados trechos das falas das crianças nos conduzirão ao desvelamento mais específico dessa transição entre os processos vividos no espaço familiar e os elementos da "cultura da rua". A educação neste sentido é entendida como uma ação que ultrapassa os espaços escolares e se efetiva como a totalidade das experiências vivenciadas pelas crianças nos diversos contextos em que convivem.

Um exemplo bem claro dessa situação pode ser visto na fala de (Pedrinho, 07 anos), principalmente quando nos diz: *"...já estou trabalhando pois quero ser um bom homem".* Com essa afirmação aparece muita marcada a relação de poder que se estabelece em nossa sociedade onde os adultos determinam o que as crianças têm que fazer. Logo, trabalhar nessa visão, é a condicao fundamental para se tornar um "bom homem".

É importante, porém, destacar que há algumas atividades em que as crianças não podem fazer, pois o espaço na rua não permite devido a insegurança. Logo elas vivenciam essas atividades de longe, mas as reinventam como maneiras de representá-las. A forma de concretizar essa relação está no caráter de simbolizar e ressignificar para poder fazê-las, mas de fato elas não participam.

Para (Bourdieu, 2007:10):

> Os símbolos são os instrumentos por excelência da integração social enquanto elementos de conhecimento e de comunicação [...] eles tornam possível o *consensus* acerca do sentido do

---

[7] (Bourdieu, 2007: 58). "A objetivação da relação do sociólogo com o seu objecto é, como se vê bem neste caso, a condição de ruptura com a propensão para investir no objecto, que está sem dúvida na origem do seu interesse pelo objecto. É preciso, de certo modo, ter-se renunciado à tentação de se servir da ciência para intervir no objecto, para se estar em estado de operar numa objectivação que não seja a simples visão redutora e parcial que se pode ter, no interior do jogo, de outro jogador, mas sim a visão global que se tem um jogo passível de ser apreendido como tal porque se saiu dele".

[8] Os nomes utilizados na pesquisa são fictícios para se manter a integridade física das crianças.

> mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a integração lógica é a condição da integração moral.

Assim, a infância, para as crianças é um grande universo de aprendizagens, de escolhas e, sobretudo, de possibilidade de viver as mais diversas expressões do seu cotidiano. Apesar do estado de grande pobreza pela qual passam e pelas precárias condições de vida, elas fazem desses lugares "espaços de aprendizagens", que são totalmente desconsiderados pela escola.

As brincadeiras, neste sentido, são espaços educativos riquíssimos que representam a maneira como as crianças concebem esse "entre-lugar"[9] e buscam a partir de suas próprias formas de reinventar as situações vividas, ou seja, as suas culturas da infância. A respeito de suas brincadeiras, assim nos expressaram:

> *"A gente brinca de um monte de coisas, de bola, de ônibus, de dinheiro, mas só não dá pra brincar muito quando tá chovendo" (Zezinho, 10 anos)*
>
> *"Brincar é muito bom, a gente passa o dia brincando e fazendo um monte de coisa, e ainda ganha um dinheirinho pra ajudar em casa" (Luizinho, 11 anos).*
>
> *"Quando a gente brinca também leva a vida a sério, porque a gente tem que se cuidar..." (Paulinho, 09 anos)*
>
> O que é teoricamente inovador e politicamente crucial é a necessidade de passar além das narrativas de subjetividades originárias e iniciais e de focalizar aqueles momentos ou processos que são produzidos na articulação de diferenças culturais. Esses "entre-lugares" fornecem o terreno para a elaboração de estratégias de subjetivação – singular e coletiva – que dão início a novos signos de identidade e postos inovadores de colaboração e contestação, no ato de definir a própria idéia de sociedade. (Bhabha, 1998: 20).

As diversas brincadeiras que acompanhamos e brincamos com elas nos remetem a uma dupla possibilidade de ver a realidade: tanto são vivenciados os elementos das culturas infantis, como situações presentes no cotidiano do espaço urbano da rua na qual se encontram. Um exemplo bem ilustrativo e que representa todo um contexto imaginário e imagético cercado dos elementos da sociedade circundante, é a brincadeira de ônibus. Esta representa, de forma muita explicita a "invasão" da cultura adulta, ressignificada pelas crianças no ato da brincadeira, mas muito arraigada aos modos de ser da sociedade, situação que influi para o adensamento dos costumes da cidade na forma de viver a infância dessas crianças.

As crianças para realizarem essa brincadeira, costumavam pegar um banco de madeira bem comprido que é utilizado pelos adultos para ficarem sendado nos horarios de menor tráfego. Além do banco são utilizados também um volante velho que elas encontraram no lixo e um pedaço de pau que serve como marcha para o "veículo". As funções vão variando de acordo com o número de crianças que brincam e, muitas vezes, pela idade de quem está brincando.

Para ser o motorista precisa ser uma das crianças de maior idade que esteja participando, pois segundo elas *"quem dirige o ônibus é um homem de cabelo branco…"* (Paulinho, 09 anos). O motorista assume um papel de autoridade, aquele que pode dirigir, comandar, levar os demais, por isso precisa ser alguém mais velho.

---

[9](Bhabha,1998).

Encontramos aqui presente, a questão do autoritarismo, um elemento bem comum em nossa sociedade e também na escola, onde os adultos são superiores as crianças e possuem autoridade para definir o que devem fazer, eles mandam e as crianças obedecem. Há neste caso um choque, uma contradição ao mesmo tempo latente e presente no processo de constituição das crianças e a brincadeira representa esse "lugar de fronteira".

Essa brincadeira reflete bem a "circularidade", o "interstício" (BHABHA,1998), pois, mesmo não tendo contato direto com outras crianças do bairro, já que elas brincam sempre entre elas mesmas, suas brincadeiras transitam entre esses dois "mundos", construindo um "universo simbólico" [10] que se apresenta de forma bastante densa nas formas como elas lidam com a vida cotidiana dos dois espaços. Ao mesmo tempo mantem-se um elemento da cultura infantil e vive-se algo eminentemente presente na cultura da sociedade adulta.

As outras crianças que participam da brincadeira vão atrás como passageiras. São as menores, aquelas que serão "levadas ao seu destino". Precisam ser conduzidas. Elas representam essas funções de forma muito peculiar, inclusive criando nomes para os lugares onde o ônibus irá parar. Nomes que só existem nos seus imaginários. O dinheiro, por exemplo, são folhas de árvore e, de acordo com o tamanho de cada folha, vale mais ou menos.

Para (Elias, 1994: 144):

> A relação entre os símbolos e os objetos que representam não é, necessariamente, idêntica em todos os casos. No caso da simbolização lingüística, esta é diferente daquelas que encontramos na relação entre os modelos teóricos e os objetos que eles representam.

Pensar esse espaço das brincadeiras como fundamental para a construção de uma cultura coletiva é sem dúvida uma tarefa de importância ímpar, pois as crianças parecem compreender de forma muito clara a constituição objetiva do espaço. Brincar é uma "performance"[11] que se remete diretamente às atividades diárias vividas pelos adultos e possibilita às crianças interferirem nessa realidade de forma dialógica e relacional (Bourdieu, 2007), construindo papeis sociais nos quais as suas formas de interpretar a realidade apresentam-se, inclusive, como expressão de seus questionamentos sobre os determinismos frente às suas possibilidades de enfrentamento do mundo.

O desvelamento dessa moldura imperfeita da infância – como fez Bourdieu ao criticar fortemente o sistema francês – contribui para reconhecermos que os problemas sociais não devem pesar sobre as costas das crianças, culpabilizando-as dos seus "fracassos"[12]. Há de se perceber os diversos condicionantes simbólicos que interferem na formação desses agentes sociais, que impregnados pelo "habitus", reiteram a perpetuação dessa sociedade anacrônica e cada vez mais desigual.

> Habitus não é destino. Habitus é uma noção que me auxilia a pensar as características de uma identidade social, de uma experiência biográfica, um sistema de orientação ora consciente ora

---

[10]Segundo (Elias, 1994: 07) "[...] a constituição dos seres humanos exige que os seus produtos culturais sejam específicos da sua própria sociedade"

[11]A performance se situa num contexto ao mesmo tempo cultural e situacional: nesse contexto ela aparece como uma 'emergência', um fenômeno que sai desse contexto ao mesmo tempo em que encontra lugar. Algo se criou, atingiu a plenitude e, assim, ultrapassa o curso comum dos acontecimentos (Zumthor, 2007: 31).

[12]K(ramer, 2003) trabalha essa questão ao criticar o modelo de educação compensatória fortemente implementada no Brasil no regime militar e que culpava as crianças e suas famílias pelos seus fracassos, esquivando a escola e o poder público de suas responsabilidades sociais.

> inconsciente. Habitus como uma matriz cultural que predispõe os indivíduos a fazerem suas escolhas. Embora controvertida, creio que a teoria do habitus me habilita a pensar o processo de constituição das identidades sociais no mundo contemporâneo. (Bourdieu, apud Setton, 2002: 02).

Logo, as crianças têm negadas, pelo trabalho educativo desenvolvido pelas escolas, as suas formas de se relacionar com o mundo e são levadas a culpabilizarem-se por serem diferentes, pois o modelo escolar não considera os elementos de sua cultura como componente da cultura escolar nem, muito menos, da cultura da escola[13]. Nestas situações, apresentam-se claramente casos bem típicos de Violência Simbólica.

Sob esse foco, a educação escolar funciona como reprodutora da estrutura de poder contribuindo para a submissão presente na condição dos indivíduos. Pode-se dizer que as crianças, na lógica da escola, não possuem *capital simbólico* e *capital cultural*, já que suas possibilidades de investir na educação são mínimas, devido a sua condição cultural e de vida. Portanto, sob tal perspectiva, o discurso da igualdade no sistema capitalista é praticamente inexistente, ou seja, uma prova viva do poder da Violência Simbólica.

Considerações finais

As leituras das obras e o confrontamento – ainda que apenas levando-se em consideração poucos elementos – do cotidiano da pesquisa realizada com as crianças, permite-nos afirmar que as análises feitas por Bourdieu são extremamente viáveis para nossa realidade educacional, contribuindo para que consigamos enxergar as atuais estratégias que têm provocado uma desqualificação das diferenças culturais. É preciso promover espaços de discussão que desvelem tais papeis, contribuindo dessa forma para a consolidação de um sistema escolar menos fantasioso, que se pauta numa lógica de objetivos proclamados, mas, no dia a dia, conspira para o enfraquecimento da educação enquanto possibilidade social de melhoria da estrutura vigente.

Perceber o cotidiano das crianças – através da pesquisa realizada – como engendrador de práticas sociais e culturais reais, permite o desvelamento das estratégias de "conversão e reconversão" das estruturas sociais de dominação, através da ação escolar, que, integrada a uma visão crítica da realidade, pode contribuir para a construção de um projeto de escola que se proponha a lutar pela consolidação de uma sociedade democrática pautada na diversidade.

É nessa possibilidade de transgressão que se sustenta nossa análise acerca do trabalho educacional, da formação docente e nas representações da infância, pois entender que as crianças possuem uma conjuntura social diferenciada, não deve reduzi-las a condição de expropriadas sob a forma de "Habitus". Muito pelo contrário, contribui para a afirmação da possibilidade de sedimentação de um outro lócus **com elas e para elas**. Pois para (Bourdieu, 2001: 21):

---

[13]De acordo com (Forquin, 1996) não se deve confundir cultura escolar com cultura da escola, pois elas, apesar de estarem imbricadas, representam elementos teóricos distintos no processo de entendimento da organização do trabalho escolar. Para o autor a cultura da escola deveria alavancar um processo de mudança na cultura escolar, caso valoriza-se as experiências sociais que permeiam a escola e as diversidades que constituem o mundo cotidiano que a cerca.

> O espaço de posições sociais se retraduz em um espaço de tomada de posições pela intermediação do espaço de disposições (ou do Habitus); ou, em outros termos, ao sistema de separações diferenciais, que definem as diferentes posições [...] do espaço social corresponde um sistema de separações diferenciais nas propriedades dos agentes [...], isto é, em suas práticas e nos bens que possuem.

Assim, reforçamos nosso entendimento de que as coisas são, e ao mesmo tempo não são da forma como aparecem a nós. Essa possibilidade rigorosa de análise e percepção da sociedade e da educação, proposta por Bourdieu, é um dos pontos fundamentais para continuarmos acreditando na transformação social. Por isso, ainda que introdutoriamente – como relatado neste texto e vivenciado em nossa experiência –, as práticas educativas com as crianças devem compor o cotidiano das instituições de ensino com mais frequência, o que tende a contribuir para a construção de novas estratégias de enfrentamento a esse modelo de sociedade que uniformiza as crianças e, consequentemente, todos os seus membros.

Nessa perspectiva, apoiamo-nos nas palavras de (Bourdieu, 1999: 183) para reforçar essa importância:

> Tudo leva a crer que um brusco desligamento das oportunidades objetivas com relação as esperanças subjetivas sugeridas pelo estado anterior das oportunidades objetivas é de natureza a determinar uma ruptura na adesão que as classes dominadas- subitamente excluídas da corrida, de forma objetiva e subjetiva- atribuem aos objetivos dominantes, até ao tacitamente aceitos, e, por conseguinte, tomar possíveis a invenção ou a imposição dos objetivos de uma verdadeira ação coletiva.

Os caminhos não estão prontos, pelo menos os que queremos, pois as práticas cristalizadas estão aí para continuarem sendo reproduzidas, mas não é por elas que queremos seguir. Fazer novas opções é revestir de significado a ação docente do trabalhado educativo e do entendimento da realidade das crianças, como possibilidade de construção de metodologias de pesquisa e de práticas educativas que possam visualizar as peculiaridades da infância ao ouvir e escutar as crianças. Os desafios são muitos, mas vale à pena lutar para alcançá-los. As crianças, nas suas mais diversas formas de visibilidade, apesar de um grande movimento histórico que as invisibilizou, clamam por isso.

Referências:

Azevedo, M. L. N. de. (2003). Espaço social, Campo Social, Habitus e Conceito de classe social em Pierre Bourdieu. *Revista Espaço Acadêmico*, ano III, 24.

Bhabha, H. K. (1998).*O local da cultura*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

Bourdieu, P. (1998).*A miséria do mundo*. 2. ed. Petrópolis-Rio de Janeiro: Vozes.

Bourdieu, P. (2001). *Violência Simbólica e Lutas Políticas*. In P. Bourdieu, *Meditações Pascalianas* (pp. 199-233). Bertrand Brasil.

Bourdieu, P. (1999).*Classificação, desclassificação, reclassificação*. In M. A. Nogueira & A. Catani, *Escritos em educação* (pp. 145-183). 2. ed. Petrópolis-Rio de Janeiro: Vozes.

Bourdieu, P. (1998).*Os três estados do capital cultural***.** In M. A. Nogueira & A. Catani, *Escritos em educação* (pp. 71-79). 2. ed. Petrópolis-Rio de Janeiro: Vozes.

Bourdieu, P. (1982).*A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Bourdieu, P. (2007).*O Poder Simbólico*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Cenpec. (2011).*Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole*. São Paulo: Cenpec.

Christensen, P. & James, A. (2005). *Investigações com crianças: perspectivas e práticas.* Porto: Ediliber.

Elias, N. (1994).*Teoria Simbólica*. Oeiras: Celta Editora.

Forquin, J.C. (1993). *Escola e Cultura*: *as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar.*Porto Alegre: Artes Médicas.

Foucault, M. (2007). *A arqueologia do saber*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Graue, M. E & Walsh, J. D. (2003). *Investigação etnográfica com crianças: teorias, métodos e ética.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Kramer, S. (2003). *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 7. ed. São Paulo: Cortez.

Miceli S. (2004). Introdução: A força do sentido. In P. Bourdieu, *A economia das trocas simbólicas* (pp. VII-LXI)*,* São Paulo: Perspectiva.

Mubarac Sobrinho, R. S. (2007). *As crianças Sateré-Mawé*: *os ecos de suas vozes*. In R. Vinhares (Org.), *Educação como exercício de diversidade: estudos em campos de desigualdades sócio-educacionais.* Brasília, DF: Líber Livro.

Perrenoud, P. (1995). *Oficio de aluno e sentido do trabalho escolar.* Porto: Porto Editora.

Sacristán, J. G. (2005).*O aluno como invenção*. Porto Alegre: Artmed.

Setton, M. J. G. (2002). A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. *Revista Brasileira de Educação*, 20, 60-70.

Zumthor, P. (2007). *Performance, recepções, leitura*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cosac Naify.

O jovem estudante do Ensino Médio no contexto das Escolas Municipais de Educação Infantil da cidade de Santa Maria/ Brasil: Investigações sobre políticas públicas de qualidade

Rosa Maria Bortolotti de Camargo[1]
Universidade Federal de Santa Maria
rosabortolottti@gmail.com

Rosane Carneiro Sarturi[2]
Universidade Federal de Santa Maria
rcsarturi@gmail.com

Resumo - O presente trabalho foi realizado com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil, na Universidade Federal de Santa Maria, e, tem por objetivo analisar as políticas públicas que orientam o jovem estudante, da etapa do Ensino Médio, de escolas públicas da cidade de Santa Maria, do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil, para estarem atuando, através de estágios remunerados, como auxiliares pedagógicos das Escolas Municipais de Educação Infantil. Considerando que a prática de estágio está alicerçada sobre a Lei 11.788 (2008), a qual define o estágio como um ato educativo supervisionado, concomitantemente aos seus estudos obrigatórios, visando à preparação para o mercado de trabalho, o problema de pesquisa consiste em indagar-se sobre: Como as políticas públicas que orientam o jovem estudante do Ensino Médio a estar atuando como monitor pedagógico no contexto das Escolas de Municipais de Educação Infantil de Santa Maria interferem na qualidade de formação das crianças e jovens envolvidos no processo de atender e ser atendido? Conclui-se, que a falta de força de trabalho especializada para auxiliar na etapa da Educação Infantil, bem como a implementação da Emenda 59 (2009), que torna obrigatória a idade escolar a partir dos 4 anos de idade, tem aumentado a demanda de contratos. Porém, este atendimento, ainda que sustentado pela Lei do Estágio, tem gerado problemas estruturais no momento de formar tanto os jovens para o mercado do trabalho; uma vez que estes jovens exercem funções que não coincidem com os seus estudos e vontades pessoais, quanto para as crianças pequenas e suas infâncias, pois acabam sendo atendidas por profissionais que não são capacitados para realizar tal atendimento.

Palavras-chave: Educação Infantil. Ensino Médio. Políticas Públicas.

---

[1] Graduanda do Curso de Pedagogia Noturno da Universidade Federal de Santa Maria. Bolsista do Projeto de Pesquisa "Interlocuções entre Políticas Públicas: Limites e Possibilidades"- OBEDUC/CAPES. E-mail: rosabortolottti@gmail.com

[2] Professora Doutora do Departamento de Administração Escolar da Universidade Federal de Santa Maria. Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Interlocuções entre Políticas Públicas: Limites e Possibilidades"- OBEDUC/CAPES. E-mail: rcsarturi@gmail.com

Introdução

O presente trabalho, inserido no Projeto de pesquisa intitulado: Interlocuções entre políticas públicas e ações pedagógicas: limites e possibilidades, vinculado ao Observatório da Educação – OBEDUC, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil na Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, tem por objetivo analisar as políticas públicas que orientam a atuação do jovem estudante, da etapa do Ensino Médio, de escolas públicas da cidade de Santa Maria, do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil, para atuarem como auxiliares pedagógicos das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI).

Por tratar-se de "um estudo de um caso particular" (Severino, 2007, p.121) da realidade de Santa Maria/Rio Grande do Sul/Brasil, o tipo de pesquisa utilizada classifica-se como um estudo de caso que, não se reduzindo "a um mero levantamento e exposição de fatos ou a uma coleção de dados" (Severino, 2007, p.126), apresenta e questiona as políticas públicas que orientam os estágios remunerados exercidos por jovens estudantes da Etapa do Ensino Médio, em Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI).

As bases das questões levantas neste trabalho, referem-se às políticas públicas que definem o estágio remunerado como sendo um " ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo (Brasil, 2008)" bem como na comparação com a forma como os auxiliares pedagógicos atuam nas EMEIS e as políticas públicas que orientam as etapas da Educação Infantil e do Ensino Médio.

Entende-que o número de matrículas na etapa da Educação Infantil, crescente, desde a Emenda 59/2009 (Brasil, 2009), que torna a educação básica brasileira "[...] obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade" (Brasil, 2009) tem influenciado na necessidade de mais funcionários para atuarem nas escolas de Educação Infantil.

No que se refere a estes funcionários, temos no corpo gestor da escola, além das funções clássicas de diretor, professor, supervisor, pessoal de limpeza e cozinha, os auxiliares pedagógicos, que sendo foco de estudo deste trabalho, são identificados como os trabalhadores que auxiliam o professor regente com as crianças pequenas.

Apesar de no campo da pesquisa acadêmica brasileira "serem poucos os estudos que apresentam a situação do auxiliar de Educação Infantil[3]" (BARROS et. al, 2013, p.54), visualiza-se, normalmente, que estes profissionais não atuam como professores regentes – e em alguns casos não possuem formação na área da educação - mas, sim atuam como suportes para as necessidades que os professores regentes de sala de aula e as escolas necessitam durante a rotina diária.

Sobre o perfil destes auxiliares, na cidade de Santa Maria, reconhece-se, também, que na maioria dos casos, são estudantes em formação da etapa do Ensino Médio e estudantes das licenciaturas em áreas das humanas que, a partir da condição de matriculados em uma instituição de ensino,

[3] Em um levantamento realizado para a dissertação de mestrado, Chamarelli (2013) constata, que, no período entre 1980 e 2011, apenas14 trabalhos abordam a situação do auxiliar.

são contratados na situação de estágio remunerado, prevista pela Lei n. 11.788, de 25 de setembro de 2008[4] (Brasil, 2008). Tal legislação considera o estágio remunerado como:

> Art. 1º: Estágio é um ato remunerado que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos. (Brasil, 2008, p.1)

Assim, vinculados às suas instituições de ensino, estes estágios, são realizados no turno inverso dos estudos obrigatórios.

Verifica-se que o trabalho do jovem, no contexto observado, começa no horário da entrada de crianças na escola em que, normalmente, ele trata de acomodar as crianças que chegam ao espaço de sala de aula e monitorar as demais. Após a entrada, durante todo o tempo que sucede a aula, o mesmo desempenha o papel de ser um suporte para as atividades que o professor vai propondo aos alunos.

Ele é responsável por ajudar na organização das crianças em determinada brincadeira/atividade, monitorar caso alguém esteja fora da brincadeira/atividade, levar ao banheiro, alcançar materiais para o professor e, em muitos casos, de ficar responsável pela turma nos momentos em que o regente se fizer ausente por motivo de estar em alguma reunião, orientando algum responsável ou até mesmo no seu horário de intervalo. Algumas vezes, também, o jovem é o responsável de levar as crianças para a o espaço de recreação e apresentar outras atividades que ele desejar ou for solicitado pela professora.

Porém, na maioria dos casos percebe-se uma supressão de envolvimento do jovem, especificamente, nas ações que exerce com as crianças nos espaços da Educação Infantil[5]. Nota-se que a ausência de relação entre os conhecimentos da etapa do Ensino Médio com as exigências pedagógicas do espaço de Educação Infantil, não promove a vinculação entre as intencionalidades do jovem, enquanto sujeito em formação para o mercado de trabalho, com o trabalho que exerce.

Dessa maneira, o presente trabalho transcende a análise das políticas públicas que orientam a práticas de estágios e as etapas envolvidas e busca, também contribuir para as reflexões sobre o processo formativo de qualidade de crianças pequenas e do jovem; uma vez que este vem exercendo uma atividade remunerada que não coincide com seus interesses pessoais.

A etapa do Ensino Médio: algumas contribuições

A etapa do Ensino Médio brasileiro "representa apenas os três ou quatro últimos anos da Educação Básica" (Krawczyk, 2011, p. 755) antes do ingresso ou não no Ensino Superior. No que se refere às políticas de organização do Ensino Médio, este nunca teve uma identidade muito clara. Por ser considerada uma das etapas talvez as mais controvertidas da formação do estudante, a modalidade ainda "[...] traz dificuldades no momento de definir políticas para sua etapa da escolarização." (Krawczyk, 2011, p. 755)

---

[4] Também conhecida como "Lei do Estágio".

[5] A maioria dos auxiliares pedagógicos no contexto observado não fazia parte do planejamento escolar dos professores nem das reuniões pedagógicas da escola.

A contraversão do Ensino Médio caracteriza-se, primariamente, a partir da ideia de que ao mesmo tempo em que é etapa final dos estudos, também, é a primeira etapa para a vida profissional do jovem. A partir deste dualismo, a história educacional brasileira reflete que as políticas da educação média, ou bem se privilegiavam a formação final dos estudos ou bem uma formação voltada para o trabalho. Kuenzer (2000, p. 13) nos descreve que:

> [...] a história do Ensino Médio no Brasil revela as dificuldades típicas de um nível de ensino que, por ser intermediário, precisa dar respostas à ambigüidade gerada pela necessidade de ser ao mesmo tempo, terminal e propedêutico. Embora tendo na dualidade estrutural a sua categoria fundante, as diversas concepções que vão se sucedendo ao longo do tempo, refletem a correlação de funções dominantes em cada época, a partir da etapa de desenvolvimento das forças produtivas. (Kuenzer, 2000, p.13).

Na história da educação brasileira, revela-se que a formação escolar [...] durante os períodos colonial e imperial tinha por finalidade a formação da elite." (Nascimento, 2007, p. 79) em que somente a parte abastada da sociedade deveria ter direito aos estudos, e, uma vez que o trabalho manual era menosprezado, a classe trabalhadora, não tinha o direito à educação.

Nos períodos que se sucederam, referente ao processo de consolidação da ordem capitalista, buscou-se manter inicialmente uma organização social que prevalecesse a "concentração de renda e prestígio social" ao grupo da elite, porém se fazia necessário que os trabalhadores adquirissem alguns conhecimentos básicos educacionais para ingressem no mercado de trabalho. Neste processo, a educação de fato acabou sendo dividida entre aqueles que estudariam para o trabalho, por meio das escolas profissionais, e aqueles que estudariam para o conhecimento intelectual. Ou seja:

> A economia brasileira, dependente do capitalismo internacional, consolidou-se mantendo a tendência de concentração de renda, prestígio social e poder em determinados estratos sociais e regiões do país de importância estratégica para o centro hegemônico dominante, conservando uma grande parcela da população nacional historicamente excluída de participação na ordem econômica, política e social, mesmo depois de a produção do país ter atingido um alto grau de crescimento e sofisticação. (Nascimento, 2007, p.79)

Tratou-se, portanto, de uma reforma elitista e conservadora que até hoje, ainda com as mudanças constitucionais previstas, apresenta resquícios segregatícios na sociedade brasileira, e, principalmente no Ensino Médio, etapa que se constitui como a porta para a o fim dos estudos e, possivelmente, entrada ao mercado de trabalho, a qual mais sofre com as reformas e com os interesses do capital.

Porém, atualmente, mais do que tentar defender o público a ser formado no Ensino Médio e os interesses econômicos, os representantes governamentais brasileiros, ainda tem que buscar meios estratégicos e práticos de combater os altos índices de exclusão escolar da referente etapa. Pois, mesmo reconhecendo-se que, ao longo dos anos, os índices de evasão escolar e de baixo índice de escolaridade vêm diminuindo na população brasileira, o Ensino Médio ainda é a etapa que mais apresenta desistência e altos índices de repetência no país.

O mais recente estudo sobre o Ensino Médio, lançado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no ano de 2015, intitulado "Os dez desafios para o Ensino Médio. Para garantir

o direito de aprender de adolescentes de 15 a 17 anos", retrata, a partir de dados estatísticos fornecidos pelos organismos brasileiros, que os jovens hoje, "[...] são os mais atingidos pela exclusão escolar sendo mais de 1,7 milhões deles que estão fora da escola" (VOLPI, SILVA e Ribeiro, 2014, p. 6). O documento ainda acrescenta que:

> Apesar de, nas duas últimas décadas, os indicadores tanto de acesso quanto de permanência dos adolescentes de 15 a 17 anos na escola terem melhorado, universalizar o ensino médio com qualidade permanece, ainda hoje, um dos principais desafios no campo das políticas educacionais. (Volpi, Silva e Ribeiro, 2014, p. 11).

Tal relatório aponta que a escolha de realizar uma atividade remunerada, pelos jovens, concomitantemente, aos estudos, no Ensino Médio, é uma das principais causas do abandono escolar. Justificado, pela necessidade de legitimação da própria adolescência, em sensação de deslegitimação pelas dificuldades financeiras, os jovens precisam da aquisição de bens materiais para, então, comprarem e possuírem bens que caracterizam a juventude. Assim, "[...] para uma grande parcela de adolescentes, a condição juvenil só é vivenciada porque trabalham, garantindo o mínimo de recursos para o lazer, o namoro ou o consumo, além de independência." (Volpi, Silva E Ribeiro, 2014, P. 64).

Tal constatação leva-nos a perceber que os jovens que optam pela atuação no mercado de trabalho possuem uma identidade própria e aspirações particulares do que a dos jovens que possuem condições financeiras favoráveis. Ou seja:

> [...] têm "rosto definido". Pertencem à classe, ou à fração de classe "filho de trabalhadores assalariados", ou que produzem a vida de forma por vezes precária, por conta própria, no campo e na cidade, em regiões diversas e com particularidades socioculturais e étnicas. (Frigotto, s/a, p.1)

Na cidade de Santa Maria,/ Rio Grande do Sul/ Brasil vem-se caracterizando como uma prática recorrente dos estudantes, concomitantemente aos estudos, buscarem uma referência financeira, a partir da prática de estágios remunerados, no turno contrário aos seus estudos, seja pela Lei n. 11. 788, de 25 de setembro de 2008 (Brasil, 2008) ou através do mercado informal.

Entre tantos espaços que os jovens vêm estagiando, dentro de instituições públicas ou privadas, temos o espaço das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), que através de um convênio com a Prefeitura Municipal de Santa Maria[6], e, pautados pela lei do estágio, vem recebendo em seus espaços de atendimento às crianças, jovens estudantes (seja na modalidade da Educação de Jovens e Adultos ou na etapa do Ensino Médio) para desempenharem as funções de auxiliar pedagógico nas escolas.

A etapa da Educação Infantil e suas especificidades: a relação dos estágios remunerados exercidos pelos jovens de Ensino Médio

Com a implementação da Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013, (Brasil, 2013) que oficializa a mudança feita na Constituição por meio da Emenda Constitucional 59/2009 (Brasil, 2009) e

[6] Instância que administra os munícios (cidades) do país.

apresenta a ampliação da idade obrigatória para o acesso à Educação Básica no Brasil dos quatro aos dezessete anos de idade, a Educação Infantil passa a ser etapa obrigatória na Educação Básica.

Além da expansão de vagas nesta etapa de ensino, a mesma passa a ser reconhecida legalmente como etapa fundamental e primária para o processo de desenvolvimento educacional e escolar da criança pequena. Portanto:

> Art. 29º. A Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (Brasil, 1996)

O currículo de tal modalidade deve ter, portanto, suas necessidades específicas atendidas posto que exista uma singularidade na faixa etária das crianças, justamente, por se tratar dos primeiros anos escolares e de vida do sujeito.

Porém, a história da Educação Infantil, propaga que o cenário da constituição da sua identidade, assim como o Ensino Médio, passou por acentuamos momentos de definição e de lutas políticas. E, nessa conquista houve " a participação dos movimentos comunitários, dos movimentos de mulheres, dos movimentos de trabalhadores, dos movimentos de redemocratização do país, além, evidentemente, das lutas dos próprios profissionais da educação." (Brasil, 2010)

A luta pelo direito à Educação Infantil se dá, resumidamente, em duas vias históricas, sendo a primeira a busca pela compreensão da identidade da infância como uma etapa da vida e, consequentemente, da responsabilização da escola, em conjunto com a família, como promovedora da mesma. E, a segunda via, em que a criação de um espaço de cuidado infantil, serviria como instrumento dos interesses econômicos da sociedade, uma vez que a mulher pobre deveria trabalhar nas indústrias para sobreviver, e, necessitava de um lugar para deixar seus filhos durante seu tempo de trabalho.

Kuhlmann (2000), ao sintetizar a história da Educação Infantil, traça uma linha cronológica contando que, nos primores de sua constituição identitária, tal etapa era função das indústrias e dos setores de políticas sociais, visando à assistência de famílias pobres e trabalhadoras. O que se sucede, a isto, são situações históricas, em que a mesma passa a ser um espaço de representação de ensaios de políticas educacionais, já que os pioneiros nos estudos da educação no Brasil passam a defender o espaço da Educação Infantil para além do cuidar e do higienizar, e de luta feminina, uma vez que outras mulheres (não pobres) passam a desejar o direito de terem seus filhos na escola. Ou seja:

> As instituições de educação infantil tanto eram propostas como meio agregador da família para apaziguar os conflitos sociais, quanto eram vistas como meio de educação para uma sociedade igualitária, como instrumento para a libertação da mulher do jugo das obrigações domésticas, como superação dos limites da estrutura familiar. As ideias socialistas e feministas, nesse caso, redirecionavam a questão do atendimento à pobreza para se pensar a educação da criança em equipamentos coletivos, como uma forma de se garantir às mães o direito ao trabalho. A luta pela pré-escola pública democrática e popular se confundia com a luta pela transformação política e social mais ampla. (Kuhlmann, 2000, p.11)

Na atualidade, o avanço das políticas educacionais, por ora, vem contribuindo para que tal etapa garanta não, somente o cuidado da criança pequena, mas também que afirme a criança como um ser histórico, que em fase da infância, necessita desenvolver aptidões necessárias para seu desenvolvimento humano.

Para dar conta do atendimento do ensino das crianças matriculadas nesta etapa, no Brasil, atualmente, o documento intitulado "Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil" (Brasil, 2010) se apresenta como guia de orientação para a gestão dos espaços educacionais infantis. E, compreendendo a construção histórica da etapa o mesmo apresenta-se como uma norma que:

> [...] tem por objetivo estabelecer as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil a serem observadas na organização de propostas pedagógicas na Educação Infantil. (...) articulam-se às Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e reúnem princípios, fundamentos e procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, para orientar as políticas públicas e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas. (Brasil, 2010, p.11)

Entendendo o "poder de se autogovernar dos municípios e suas legitimações como entes federativos" (Cupertino, s/a), reputa-se que qualquer município além de possuir autonomia para elaborar leis orgânicas de interesses locais, similarmente, deve suplementar legislações estaduais e nacionais. No contexto da cidade de Santa Maria, e, no que se designa à Educação Infantil Municipal, o Conselho Municipal de Educação de Santa Maria (CMESM)[7], estabelece as suas Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Infantil que determinam, à luz das Diretrizes Curriculares Nacionais, como deverão ser desenvolvidas as ações nas EMEIS.

Em Santa Maria, a Resolução CMESM n°30, de 21 de novembro de 2011, definiu em 42 artigos estas orientações. Sendo que:

> Art. 2º - As Diretrizes Curriculares Municipais, em observância as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, tem por objetivo: *I – Sistematizar os princípios e as diretrizes gerais da Educação Básica contidos na Constituição, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e demais dispositivos legais, traduzindo-os em orientações que contribuam para assegurar a formação básica comum nacional, tendo como foco os sujeitos que dão vida ao currículo e à escola.* (Santa Maria, 2011)

Torna-se função das instâncias municipais, portanto, contratar e oferecer as condições necessárias para que se tenha uma equipe de profissionais capacitados trabalhando em prol do desenvolvimento das crianças.

Porém, no contexto dos auxiliares pedagógicos, foco de estudo deste trabalho, deve-se levar em conta que não há nas Diretrizes Curriculares Nacionais e Municipais de Educação Infantil nenhum trecho que apresente o perfil do profissional que irá atuar dentro da sala de aula seja como professor e/ou auxiliar.

---

[7] Conforme a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, os Municípios poderão (Art. 11, inciso III, s/p) - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.

Em contrapartida, antecedente à elaboração destas diretrizes, o documento intitulado "Parâmetros de Qualidade Nacionais para a Educação Infantil[8]" (Brasil, 2006) já anuncia o tipo de profissional que deveria estar no cuidado das crianças pequenas. Tal documento destaca que:

> A gestão das instituições de Educação Infantil é de responsabilidade de profissionais que exercem os cargos de direção, administração, coordenação pedagógica ou coordenação- geral e que: [...] 11.1 habilitação exigida para atuar na Educação Infantil é em nível superior, pedagogia ou modalidade normal, admitindo-se, como formação mínima, a modalidade normal, em nível Médio. 11.2 Professores sem a formação mínima exigida por lei que exercem funções de professora ou professor de Educação Infantil, quer sejam titulares ou auxiliares, obterão a formação exigida com o apoio da instituição onde trabalham. Caso atuem na rede pública, contarão também com o apoio dos sistemas de ensino. (Brasil, 2006, p.36-38)

No que se refere à divisão de alunos por professor, ou seja, a informação que define quantos professores devem estar responsáveis por uma turma pelo número de alunos, os Parâmetros Curriculares Nacionais de Educação Infantil se comparados à Diretrizes Municipais de Educação Infantil apresentam que:

> As crianças nunca ficam sozinhas, tendo sempre uma professora ou um professor de Educação Infantil para cada grupo ou turma, prevendo-se sua substituição por uma outra professora ou outro professor de Educação Infantil nos intervalos para café e almoço, para as faltas ou períodos de licença.A relação entre o número de crianças por agrupamento ou turma e o número de professoras ou professores de Educação Infantil por agrupamento varia de acordo com a faixa etária: • uma professora ou um professor para cada 6 a 8 crianças de 0 a 2 anos; • uma professora ou um professor para cada 15 crianças de 3 anos; • uma professora ou um professor para cada 20 crianças acima de 4 anos. (Brasil, 2006, p. 35)

E,

> Art.22 – Os parâmetros para a organização de grupos de crianças deverão levar em consideração o Projeto Político Pedagógico e o espaço físico, bem como observar a relação denominação/idade, criança/adulto e criança professor: (SANTA MARIA, 2012)

ETAPA	**IDADE**	**RELAÇÃO CRIANÇA/ADULTO** **RELAÇÃO CRIANÇA/PROFESSOR**
a. Berçário I(BI)	de zero a um ano (0 – 1)	**6 crianças por adulto** No máximo 12 crianças por professor
b. Berçário II (BII)	de um a dois anos (1 – 2)	**6 a 8 crianças por adulto** No máximo 18 crianças por professor
c. Maternal I (MI)	De dois a três anos (2 – 3)	**10 a 12 crianças por adulto** No máximo 18 crianças por professor
d. Maternal II (MII)	de três a quatro anos (3 – 4)	**12 a 15 crianças por adulto** No máximo 20 crianças por professor

[8] Este documento contém referências de qualidade para a Educação Infantil a serem utilizadas pelos sistemas educacionais, por creches, pré-escolas e centros de Educação Infantil, com o objetivo de propiciar o cumprimento do preceito constitucional da descentralização administrativa e de cumprir a meta do MEC que preconiza a construção coletiva das políticas públicas para a educação. (BRASIL, 2006, p.3)

e. Pré-Escola A (Pré A)	de quatro a cinco anos (4 – 5)	**15 a 20 crianças por adulto** No máximo 20 crianças por professor
f. Pré-Escola B (Pré-B)	de cinco anos a cinco anos e onze meses (5 – 5a 11m)	**20 crianças por adulto** No máximo 20 crianças por professor

Quadro 1: Relação Professor X Aluno. **Fonte:** Santa Maria (2012)

A partir destes trechos, percebe-se que a única menção que referenciaria ou justificaria o ingresso do jovem como auxiliar pedagógico, seria o que correspondente nas Diretrizes Curriculares Municipais de Educação Infantil, que toma a palavra "adulto" como referência ao que deveria ser a relação "professor x aluno". Acredita-se que tal palavra, por ora, seja o agente que viabiliza a contratação de profissionais que não sejam efetivamente professores ou habilitados na área da educação para atuarem como auxiliares pedagógicos, neste caso os jovens estudantes da etapa do Ensino Médio.

Evidenciando que a faixa etária dos sujeitos que realizam estágio, na etapa do Ensino Médio[9], é dos dezesseis a dezoito anos, os mesmos não são adultos e, sim, conforme a Lei N°8.069, de 13 de julho de 1990 (Brasil, 1990), ou seja, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), adolescentes.

Não obstante, ainda que tais documentos estejam realizados para orientar as instancias públicas a ofertarem uma educação de qualidade para as crianças pequenas, não se concerne que o adolescente consiga, efetivamente, ser considerado um profissional adulto responsável pelas crianças em uma escola, já que o mesmo não possui formação específica para a área de atendimento de crianças pequenas.

Visto que a Lei do Estágio está disposta para orientar a formação do jovem para o mercado de trabalho buscando a interlocução entre o trabalho e a educação, e, tendo como premissa o estágio como uma prática que visa ser "[...] parte do projeto pedagógico do curso, além de integrar o itinerário formativo do educando" (Brasil, 2008), os estágios nas EMEIS, levando em consideração as observações relatadas, não se concebem como um percurso de interlocução entre trabalho e educação.

Portanto, ao reconhecer as políticas públicas que orientam as práticas de estágios remunerados na etapa da Educação Infantil sobretudo da cidade de Santa Maria/ Brasil e do estudante do Ensino Médio, observa-se que existem lacunas no que se refere à estágios, auxiliares e auxiliares pedagógicos, uma vez não existe texto específico que defina o perfil do auxiliar pedagógico.

Considerações parciais

As discussões levantadas neste trabalho foram produzidas com base em um problema de pesquisa que consistia em indadar-se sobre quais as políticas públicas orientam o jovem estudante do Ensino Médio a estar atuando como auxiliar pedagógico no contexto das Escolas Municipais de Educação Infantil no município de Santa Maria, considerando como estas interfrem na qualidade da formação das crianças e adolescentes envolvidos no processo de atender e ser atendido.

[9] Este tudo irá trabalhar com a perspectiva de jovem proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ou seja dos dezesseis aos dezoito anos.

A Lei n.11.788, de 25 de setembro de 2008 (Brasil, 2008), que dispõe sobre o estágio de estudantes é o que orienta o jovem estudante do Ensino Médio a estar atuando com auxiliar pedagógico, porém não apresenta a qualidade que se deve existir no ato de atender (ser estagiário) e ser atendido.

Intercruzando as demais políticas e documentos apresentandas ao longo do texto, e, tendo como ponto de partida de Emenda 59/2009 (Brasil, 2009), constata-se que a partir da expansão de vagas na Educação Infantil, têm-se uma maior necessidade de aumento de contratos[10] de profissionais para atuarem nesta etapa.

Os jovens da etapa do Ensino Médio, tendo como amparo a Lei do Estágio, a partir de um convênio com a instância municipal, vêm contribuindo para que o atendimento aconteça nas EMEIS. Ainda assim, não há menção que defina o estágio remunerado realizado nas EMEIS, pelos jovens, como sendo o definido pela Lei do Estágio.

Percebe-se que, no contexto observado, o estágio não espreitava o aprendizado de competências próprias do jovem estudante e de seus conhecimentos específicos do Ensino Médio bem como de suas vontades, nem mesmo garantia o atendimento adequado das crianças pequenas nos espaços em que o jovem atuava.

A postura do jovem frente às crianças pequenas, custosamente é capaz de ser entendido como "[...] um ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos" (Brasil, 2008), pois, na condição de auxiliar, o exercício é, muitas vezes, de supervisão por parte dos jovens às crianças - considerando que o mesmo em alguns casos havia assumir a posição de responsável do ambiente escolar pela ausência de algum professor - do que uma prática integrante do "[...] itinerário formativo do educando."(Brasil, 2008).

Assim, conclui-se que no que se refere à qualidade das políticas formativas de ambos os sujeitos envolvidos, nesse processo de atender e ser atendido há uma carência de aporte legal e teórico que definam o perfil do auxiliar pedagógico da Educação Infantil. E, em consequência algumas interpretações vêm sugerindo a contratação de jovens como sendo possível para a condição de auxiliar pedagógico e acometendo o processo formativo do tanto do jovem quanto da criança pequena.

Referências

Barros, C. & Scramingnon, G. & Chamarelli, L., Castro, M. (2013). Algumas faces da formação: entre políticas municipais e o cotidiano da educação infantil. In Kramer, S. & Nunes, M.F. & Carvalho, M. C. (Org.). **Educação Infantil:** formação e responsabilidade. Campinas: Papirus.

Brasil. (2008). Lei n. 11. 788, de 25 de setembro de 2008, dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o

[10] Ainda que não haja estudos que comprovem estatisticamente tal realidade na cidade de Santa Maria.

parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm (Acessível em 6 de junho de 2015).

Brasil. (1996). Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Congresso nacional. Brasília, DF. http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf. (Acessível em 4 de junho de 2015).

Brasil. (2013). Lei n. 12. 796, de 4 de abril de 2013, Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Congresso Nacional. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. (Acessível em 10 de maio de 2015).

Brasil. (1990). Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Congresso nacional. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8069.htm. (Acessível em 7 de janeiro de 2015).

Brasil. (2009). Emenda Constitucional, n.59, de 11 de novembro de 2019, acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm >. (Acessível em 8 de janeir de 2015).

Brasil. (2010). Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**.** Brasília, 2010. file:///C:/Users/Rosa/Downloads/diretrizescurriculares_2012%20(3).pdf >. (Acessível em 6 de junho de 2015).

Brasil. (2006). Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf >. (Acessível em 24 de maio de 2015).

Santa Maria (2011). Resolução de CMESM n. 30, de 21 de novembro de 2011. http://www.sinprosm.com.br/wp-content/uploads/2015/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-30.pdf (Acessível em 20 de julho de 2015).

Frigotto, G. (s/a). Juventude, trabalho e educação no Brasil: Mistificações e desafios uma relação complexa. https://www.google.com.br/search?q=Juventude%2C+trabalho+e+educa%C3%A7%C3%A3o+no+Brasil%3A+perplexidades%2C+desafios+e+perspectivas.&oq=Ju&aqs=chrome.1.69i5

7j69i59j69i61j69i60j69i61j69i59.4826j0j4&sourceid=chrome&es_sm=122&ie=UTF-8 (Acessível em 3 de abril de 2015).

Cupertino, L.R.B. (2015). Autonomia Municipal e Competência Legislativa. http://al.go.leg.br/arquivos/asstematico/Autonomia_Municipal_Competencia_Legislativa.pdf. (Acessível em 20 de junho de 2015).

Krawczyk, N. Reflexão sobre alguns desafios do ensino médio no Brasil hoje. **Scielo.** São Paulo, v. 41, n. 144, s/p, 2011. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742011000300006 >. Acesso em: 6 jun. 2015

Kuhlmann, M. Jr. (2000). História da educação infantil brasileira. *Revista Brasileira de Educação.* http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a02. (Acessível em 20 de junho de 2015).

Kuenzer, A. As propostas de decreto para regulamentação do ensino médio e da educação profissional: uma análise crítica. www.anped.org.br/representacoesanped2004.pdf. (Acessível em 6 de junho de 2015).

Nascimento, M.N.M. (2007). Ensino Médio no Brasil: Determinações históricas. *Revista UEPG*, v, (15)1,77-87. http://www.revistas2.uepg.br/index.php/humanas/article/view/594 (Acessível em 10 de maio de 2015).

Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura. (2001). Ensino Médio no século XXI: desafios, tendências e prioridades. Bejing: Cadernos Unesco. http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001335/133539POR.pdf. (Acessível em 10 de maio 2015).

Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura. (1990). Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien: Cadernos Unesco. http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf. (Acessível em 10 de maio 2015).

Santa Maria (2011). Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Infantil. http://profefgpelf.files.wordpress.com/2012/08/diretrizes-curiculares-1.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2015 . (Acessível em 10 de maio 2015).

Severino, J. (2008). Metodologia do trabalho científico. São Paulo: Cortez.

Gestão do Fracasso Escolar: A escolarização de jovens pobres no Brasil, um estudo com base na tese de Monica Peregrino e na teoria de Pierre Bourdieu

Rosivaldo Pereira de Almeida
Universidade Estadual de Goiás
Rosivaldo2705@hotmail.com

Resumo – Esta comunicação discute o processo de escolarização de jovens pobres no Brasil, no contexto de expansão da escola pública (1970-2010). À medida que a escola brasileira se expande às populações pobres, mesmo referendada pelo discurso da democratização do ensino, evidenciou-se a exclusão dos jovens pobres, por meio de mecanismos objetivos e subjetivos de eliminação operados no interior da instituição escolar. Sustentamos a hipótese de que a escola fracassou por não atingir os objetivos iniciais: a formação da juventude pobre nos moldes escolares. Assim, escola passou a se constituir nas últimas décadas mais como instituição assistencial e de controle social do que instituição de ensino e aprendizagem. Os referenciais teóricos que fundamentam esta hipótese é a teoria do sistema de ensino como violência simbólica de P. Bourdieu, J. C. Passeron e M. Peregrino. Nesse sentido, concebemos o sistema escolar, como um dos fatores mais eficazes de conservação social, pelo fato de que, durante todo *cursus*, opera no seu interior mecanismos de eliminação contínua dos alunos pobres, possibilitando, dessa forma, apenas a ascensão social daqueles que tiveram acesso ao capital cultural e um certo *ethos*, entendido pelos autores como sistema de valores implícitos e interiorizados no seio familiar. Na pesquisa bibliográfica analisamos obras clássicas e contemporâneas, bem como uma tese de doutorado e uma dissertação de mestrado que tratam do tema. A tese de doutorado trata da escolarização de jovens urbanos e a dissertação dos sentidos atribuídos à escola pelos trabalhadores rurais em Goiás.

Palavras-chave: Escola. Capital Cultural. Jovens Pobres.

A escolarização de jovens pobres[1]: Expansão e fragilização da dimensão escolar

A tese de Peregrino intitulada "Desigualdade numa escola em mudança: Trajetórias e embates na escolarização pública de jovens pobres", defendida no ano de 2006, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense trata da expansão do ensino fundamental público ao longo de quatro décadas no Brasil e dos processos de eliminação de jovens pobres da escolarização. A autora defende que a expansão do ensino fundamental ocorreu associada a mecanismos objetivos de eliminação efetivados no interior da escola. Ou seja, contraditoriamente os jovens pobres são "excluídos" na medida em que a oferta do ensino fundamental se expande.

Peregrino (2006) fez um estudo de caso, a partir de uma escola da zona norte da Cidade Rio de Janeiro e demonstrou, através de dados estatísticos, que jovens pobres são eliminados ao longo do curso, por meio de "reprovações sistemáticas, abandonos episódicos e saídas definitivas" (Peregrino,

[1] Chamamos de jovens pobres os filhos de trabalhadores que vivem na zona de vulnerabilidade social e, ou que dependem do seu trabalho ou do trabalho dos pais para garantirem o próprio sustento.

2006, p. 13). A relação entre a escola e a juventude é marcada por tensões. Por um lado, a escola com a sua estrutura hierárquica e a função de controle do tempo, do espaço e das relações sociais e, por outro, os jovens com a sua cultura e comportamento incompatíveis a instituição escolar. Fica evidenciada a complicada relação estabelecida entre a escola e a juventude.

A autora desvendou "possíveis tendências, formas e mecanismos passíveis de generalização (Peregrino, 2006, p. 16). a partir de um caso específico e, por meio do método compreensivo, conheceu a escola a partir dos processos de escolarização e entendeu as relações entre os alunos, jovens pobres que habitam uma escola pública, além de "reconstruir na teoria, a complexidade da dinâmica social". Para Peregrino "estudar a escola é olhar, ao mesmo tempo, dela para o mundo e do mundo para ela" (2006, p. 25), a escola se constituiria, em certo sentido, como um "mirante".

O trabalho trata da análise de uma escola da zona norte do Rio de Janeiro e seus arredores cercados por favelas, que são marcadas pela pobreza e pelo domínio do tráfico de drogas. Para a compreensão do objeto analisado, categorias como desigualdade, desfiliação, controle, degradação e segregação, atravessam todo trabalho. Bourdieu e Passeron (1975) fundamentam a ideia da escola como reprodutora das desigualdades sociais; os autores Martins (1997) e Oliveira (2003, 1998) fundamentam a ideia de desigualdade social no Brasil, categoria central para análise que se faz da escola na relação com as estruturas sociais e econômicas mais amplas.

O procedimento metodológico utilizado pela autora visou entender, a partir das diferentes trajetórias de escolarização dos alunos do curso ginasial, as situações diferenciais de classe e suas desigualdades no interior da escola, por meio das divisões de turmas, turnos e as condições sociais dos alunos - ano do nascimento, local de moradia, profissão dos pais e, na década de 1970, a ausência ou presença do atestado de pobreza. Para a autora, esta estrutura organizacional da escola objetiva a seleção e a segregação, como mecanismos de eliminação constantes dos jovens pobres, por meio da divisão dos alunos por turno e turma. A partir desses mecanismos fica evidente a função da escola no processo de seleção dos "melhores" alunos para as turmas iniciais e dos "piores" alunos para as turmas finais. A autora detalha, por meio de dados estatísticos e das fixas de matrícula, que a renda familiar e o tipo de profissão dos pais interferem nos processos de aprendizagem e de exclusão, bem como o local de moradia dos estudantes.

Os filhos dos trabalhadores que moram na favela, diferentemente dos que moram no asfalto[2], apresentam baixo desempenho, frente ao processo de escolarização e pelo rendimento são segregados a uma turma específica. Como forma de resistência a metodologia escolar adotada na separação das turmas manifesta-se a indisciplina e a violência por parte dos alunos, que saem, muitas vezes batendo portas e depredando a escola.

Frente ao processo de expansão da oferta Peregrino (2006) apresentou duas hipóteses: a entrada dessa população na instituição escolar implicou na democratização da instituição ou, ao contrário, sua massificação. Durante o processo de pesquisa ela confirmou a segunda hipótese e acrescentou que ao longo do processo de expansão da escola pública a seleção e a

[2] Favela e Asfalto, de acordo com Peregrino, são termos que demarcam territorialidades. As classes mais pobres são chamadas moradoras das favelas e as classes médias moradoras do asfalto. Isso demarca as situações diferenciais de classe social no interior de uma mesma escola carioca, a partir de condições objetivas de moradias.

segregação fizeram parte dos processos de exclusão e eliminação dos alunos pobres, principalmente na década de 1970 e 1980. Já na década de 1990, confirmando as mudanças sofridas na instituição escolar

> a expansão demarcada durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994/2002), guardam continuidades em relação às políticas anteriores. Mais especificamente, elas dão continuidade à tendência apontada ao final da ditadura militar, de realizar, na expansão da escola pública aos grupos antes dela excluídos, a modificação do perfil institucional da escola, especialmente daquela de nível fundamental: com a fragilização da dimensão propriamente "escolar" da escola (com aligeiramento dos conteúdos, da formação de educadores, da estrutura física institucional, e, finalmente, do investimento per capita, como nos mostra Fanfani de maneira quase "poética", fazendo "menos com mais") e expansão de sua dimensão "assistencial". (Peregrino, 2006 p. 124)

A autora constatou que a escola brasileira se massificou e, como resultado de um processo histórico de sua associação ao modelo econômico neoliberal e da modificação do perfil institucional, desescolarizou-se. "Vimos que a escola expandiu-se "desinstitucionalizando-se", perdendo as características propriamente "escolares", e abarcando funções cada vez mais coladas às formas tradicionais de regulação dos pobres na sociedade brasileira." (Peregrino, 2006 p. 322).

Ao longo do processo de desescolarização os alunos de famílias mais abastadas, sobretudo os "moradores do asfalto", foram abandonando a escola pública em direção as instituições escolares da iniciativa privada. Na medida em que ocorria a massificação e expansão a instituição passa a se constituir como um posto avançado do Estado e com a seguinte característica: um misto de escola de conteúdos degradados e espaço de gestão da pobreza. Isso se deu pela inserção de programas de combate a pobreza condicionados a frequência escolar.

Os mecanismos de eliminação no interior da escola

Peregrino aborda de forma satisfatória as relações entre a parte e o todo, passado e presente, singular e universal, mas não desvela os elementos que se constituem como determinantes nos processos de eliminação dos jovens pobres na escolarização, pois não aborda a questão curricular e avaliativa e nem os mecanismos subjetivos de eliminação contínua que operam ao longo de todo *cursus* conforme a teoria de Bourdieu, autor referência no trabalho.

As ideias de Bourdieu acerca do sistema escolar francês, na segunda metade da década de 1960, possibilita a compreensão da realidade escolar brasileira no contexto atual[3], pois a escolarização básica está em processo de universalização do acesso, principalmente às populações pobres, que ao longo do século XX foram privadas desse direito. Para Bourdieu (1998, p. 41) a escola não consiste em uma instituição socialmente democrática e transformadora da situação dos indivíduos por meio da mobilidade social, argumento defendido tanto pelos liberais como pelos portadores da ideologia da escola libertadora. Segundo sua análise, a escola se constituiu como "um dos fatores mais eficazes de conservação social, pois fornece a aparência de legitimidade as desigualdades sociais, e sanciona a herança cultural e o

[3] Chamamos de contexto atual as últimas quatro décadas do século XX e o início do novo século. Momento de reconfiguração da escola pública brasileira com o processo de extensão as populações pobres.

dom social tratado como dom natural".

Até meados do século XX, predominava nos meios acadêmicos e no senso comum a ideia da escolarização como meio de superação do atraso econômico, dos privilégios e da superação das desigualdades sociais. Na aparência, a escola se constituiu como direito, sobretudo nos países europeus, e possibilitava a todos os membros da sociedade certa igualdade de oportunidade, tanto no recrutamento dos alunos nas instituições de ensino como no decorrer de todo processo escolar e social.

> Na realidade, cada família transmite a seus filhos, mais por vias indiretas que diretas, um certo capital cultural e um certo *ethos*, sistemas de valores implícitos e profundamente interiorizados, que contribui para definir, entre coisas, as atitudes face ao capital cultural e à instituição escolar. A herança cultural, que difere, sob dois aspectos, segundo as classes sociais, é a responsável pela diferença inicial das crianças diante da experiência escolar e, consequentemente, pelas taxas de êxito (Bourdieu, 1998, p. 41).

A ideologia da meritocracia, que se sustenta na escola como lugar de igualdade de oportunidades, passou a ser questionada, uma vez que o sucesso e o fracasso escolar é determinado pela herança cultural trazida com o indivíduo para dentro da escola. A herança cultural determina tanto para a diferenciação inicial das crianças diante da experiência escolar como para as taxas de êxito ao longo da escolarização. Do ponto de vista teórico, entendemos que não se trata de que todas as crianças que frequentam a escola terão êxito tanto nos processos escolares como nas perspectivas profissionais. A sociedade possui mecanismos próprios de exclusão, e o sistema escolar o reproduz, constituindo-se como um dos principais meios para que se efetive a eliminação de jovens e crianças desfavorecidas logo nos momentos iniciais de sua escolarização.

O que é determinante na questão do êxito escolar, bem como no sucesso profissional, é a ação do círculo familiar e do contexto sociocultural de que as crianças e jovens fazem parte desde o nascimento. Para isso, devem-se considerar tanto os fatores objetivos como os subjetivos que interferem diretamente nesse processo: o nível de escolaridade dos pais, as condições materiais de existência da família, o nível intelectual, o capital cultural etc.

> [...] as crianças oriundas dos meios mais favorecidos não devem ao seu meio somente hábitos e treinamento diretamente utilizáveis nas tarefas escolares, e a vantagem mais importante não é aquela que retiram da ajuda direta que seus pais possam dar. Elas herdam também saberes (e um "savoir-faire"), gosto e um "bom gosto", cuja rentabilidade escolar é tanto maior quanto mais frequente esses imponderáveis da atitude são atribuídos ao dom. A cultura "livre", condição implícita de êxito em certas carreiras escolares, é muito desigualmente repartida entre os estudantes universitários originários das diferentes classes sociais e, a *fortiori*, entre os de liceus ou os de colégios, pois, as desigualdades de seleção e a ação homogeneizante da escola não fizeram senão reduzir as diferenças. (Bourdieu, 1998, p. 45.)

O pensamento social de Pierre Bourdieu sobre as desigualdades frente ao sistema escolar francês ajuda a pensar as desigualdades frente à escola e à cultura no Brasil. No caso do Município de Goiás, os trabalhadores rurais acreditam e defendem que se constitui como possibilidade histórica a ascensão social de seus filhos por meio da escola (ALMEIDA, 2009 p. 80).

No entanto, sem essas condições objetivas e subjetivas apresentadas por Bourdieu, acreditamos ser mera expectativa norteada pela crença não refletida seguida pelos poucos exemplos de filhos de trabalhadores que se deram bem em suas trajetórias profissionais após terem frequentado a escola.

> O sucesso excepcional de alguns indivíduos que escapam ao destino da coletividade dá uma aparência de legitimidade à seleção escolar, e dá crédito ao mito da escola libertadora junto àqueles próprios indivíduos que ela eliminou, fazendo crer que o sucesso é uma simples questão de trabalho e de dons. (Bourdieu, 1998, p. 59)

Compreendemos que há um caráter relacional entre a cultura da elite e a cultura escolar. Os jovens e crianças filhos de trabalhadores ao passarem pela escola não conseguem se enquadrar nas estruturas institucionais e culturais exigidas no processo de escolarização. Como nos salientou Bourdieu,

> A cultura da elite é tão próxima da cultura escolar que as crianças originárias de um meio pequeno burguês, (ou a *fortiori*, camponês e operário) não podem adquirir, senão penosamente, o que é herdado pelos filhos das classes cultivadas: o estilo, o bom-gosto, o talento, em síntese, essas atitudes e aptidões que só parecem naturais e naturalmente exigíveis dos membros da classe cultivada, porque constituem a "cultura" (no sentido empregado pelos etnólogos) dessa classe. (Bourdieu, 1998, p. 55.)

Entendemos que a escola, como instituição de controle do tempo, do espaço e das relações sociais efetivados por meio da educação e socialização e o currículo escolar nos moldes da cultura de elite, se apresentam incompatíveis com as crianças e jovens pobres que adentram ao sistema, uma vez que os valores, atitudes e sentimentos são outros. Resta a esses sujeitos construir estratégias e espaços de resistência no seu interior, mesmo correndo o risco de serem eliminados ou a possibilidade de entrar no jogo das ilusões e acreditar que a escola poderá transformar suas vidas e condições materiais de existência. No limite pensamos que é possível, pelo menos entender que a escola, mediante o processo histórico, possibilita a aquisição de conhecimento que pode se voltar contra ela própria e perceber, como Bourdieu que

> [...] a instituição escolar tende a ser considerada cada vez mais, tanto pelas famílias quanto pelos próprios alunos, como um engodo, fonte de uma imensa decepção coletiva: essa espécie de terra prometida, semelhante ao horizonte, que recua na medida em que se avança em sua direção. (Bourdieu, 1998, p. 221.)

E assim consideramos a escola.

Referências Bibliográficas

Almeida, Rosivaldo Pereira de. (2009). *Não Estudou, fica na Roça e vai pro cabo da Enxada: Sentidos e Significados atribuídos pelos trabalhadores rurais em Goiás.* Mestrado em Educação. Linha: Educação, trabalho e Movimentos Sociais. Goiânia: Universidade Federal de Goiás.

Bourdieu, Pierre. (1998) *Escritos de Educação.* Org. Catani, Afrânio e Nogueira, Maria Alice. Petrópolis: Vozes.

Bourdieu, Pierre. Passeron, Jean-Claud. (1975). *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Tradução Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro: Francisco Alves,

Martins, José de Souza. (1997). *Exclusão e a nova desigualdade***.** São Paulo: Paulus,

Oliveira, Francisco (1998). *Os direitos do antivalor - a economia política da hegemonia imperfeita.* Petrópolis: Vozes.

Oliveira, Francisco (2003).*Crítica da razão dualista*. São Paulo: Boitempo.

Peregrino, Mônica. (2006*). Desigualdade numa escola em mudança: Trajetórias e embates na escolarização pública de jovens pobres.* Doutorado em Educação. Linha: Educação Brasileira. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense.

Transição dos Jovens e Adultos do Trabalho para a Escola

Tatiana Rachel Andrade de Paiva
Universidade de Coimbra
tatianarachel@hotmail.com

Marco Antônio Cavalcanti da Rocha Júnior
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN/ Universidade de Coimbra
mrochaj@yahoo.com.br

Resumo - O Brasil tem um elevado percentual de insucesso e abandono escolar de jovens no Ensino Médio, sendo que, a maioria destes jovens é oriunda de famílias pobres, cujos pais possuem pouca escolaridade e, embora esse número venha decrescendo nos últimos anos, os índices ainda são consideravelmente altos, estando, por vezes, relacionados com a transição precosse dos jovens da escola para o trabalho. Porém, muitos destes jovens fazem a transição inversa, ou seja, a transição do trabalho para a escola, contudo, ao regressarem à escola encontram-se desfasados na relação idade/nível de ensino. Como os jovens em transição do trabalho para a escola não se enquadram no perfil do aluno "padrão", é necessário atentar para a sua individualidade, o contexto social em que estão inseridos e o papel da escola nesta problemática, buscando compreender os possíveis conflitos que podem permear esta fase de transição. Entretanto, será que esses conflitos são suscetíveis de serem observados nos jovens em tais condições? E, que expectativas nutrem ao regressarem a escola? Estes são alguns questionamentos que impulsionaram este estudo, que traz uma abordagem sociológica com os contributos de Banks (1992), Carvalho (1998) e Guerreiro (2007) sobre os diversos contextos sociais, culturais e econômicas destes jovens, bem como, o enfoque psicológico do construcionismo social segundo os contibutos de Gergem (1985). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com aplicação de questionários abertos, tendo como participantes jovens que passaram e/ou estão passando pela transição do mercado de trabalho para a escola, na cidade de Natal RN, com intuito refletir sobre esta problemática considerando as perspectivas dos participantes. A análise descritiva dos resultados apontou que o valor que a educação escolar pode ter para estes jovens, transcede a aquisição de conhecimentos, estes, aspiram conquistas que dizem respeito a sua autoimagem e interações sociais.

Palavras-chave: Jovens e Adultos**.** Abandono e Insucesso Escolar. Transições.

Introdução

As mudanças no plano social, político e econômico global, respaldadas nos avanços tecnológicos e na velocidade em que as informações processam-se e difundem-se na sociedade hodierna, tem impingido nas pessoas adultas inseridas no mercado de trabalho, mas, que não concluíram os estudos, a necessidade e/ou o desejo de retornar à escola para dar continuidade e concluir os estudos.

Quando os jovens e adultos regressam à escola, trazem consigo um conjunto de saberes característicos de suas experiências de vida, vivências cotidianas e profissionais, e são estes saberes que lhes tem servido de paradigma e nos quais se baseiam suas aspirações e ações. Entretanto, seus paradigmas podem entrar em conflitos, no instante em que transitam do mercado

de trabalho para a escola e, embora, pareça evidente que estes conflitos ocorram de fato, é relevante a necessidade compreendê-los. Contudo, pode-se afirmar que não há, ainda, uma resposta satisfatória que caracterize a profundidade dos anseios e dúvidas que possam acometer os adultos em seu processo de transição do trabalho para a escola.

Como pode haver um conflito inicial das pessoas adultas no regresso a escola, e em face desse conflito, ocorre à necessidade de um reajuste à nova realidade, que possivelmente, não deixa de vir acompanhada das dificuldades características das fases de transição e, até que ocorra a aceitação e integração a nova realidade, o processo de transição do trabalho para a escola pode ser caracterizado por um estado de atordoamento psicossocial.

Vale salientar que os conflitos podem ser motivadores ao ponto dos adultos buscarem superar obstáculos ou ainda, podem ser vistos como empecilhos insuperáveis podendo levar a acomodação ou a novas desistências. Entretanto, será que esses conflitos são suscetíveis de serem observados nas pessoas em tais condições? E que expectativas nutrem os adultos ao regressarem a escola? Estes são alguns questionamentos que impulsionaram o presente estudo.

A transgressão do processo regular

O Brasil do século XXI ainda apresenta índices elevados de abandono e insucesso escolar por parte dos jovens, destes, muitos desistem dos estudos para trabalhar. Devido a sua baixa escolaridade acabam exercendo atividades profissionais pouco valorizadas socialmente e mal remuneradas, o que muitas vezes os levam, quando adultos, a regressarem a escola buscando uma qualificação profissional e uma melhor colocação no mercado de trabalho.

No Brasil há uma considerável taxa de transgressão do processo regular de ensino, sendo que a idade máxima prevista para a conclusão de o Ensino Médio dar-se-á aos 18 anos de idade, passando para a etapa seguinte que é o Ensino Superior onde a idade máxima prevista para conclusão aos 24 anos de idade. De acordo com o Censo Escolar, de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP**,** o Brasil tem um elevado percentual de abandono escolar de jovens no Ensino Médio e, embora esse número venha decrescendo nos últimos anos, os índices ainda são consideravelmente altos, como mostram os seguintes dados:

Taxa de abandono no Ensino Médio	
Período	%
2007	13,2
2008	12,8
2009	11,5
2010	10,3
2011	9,5
2012	9,1

Figura 1. Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar.

O ingresso dos jovens no mercado de trabalho é um tema corrente hodiernamente no Brasil e mundo, no entanto, é importante assinalar que esta questão está intrinsecamente relacionada com o abandono escolar dos jovens para trabalhar, e ainda, ao seu posterior regresso a escola, e como conciliar entre estudo e trabalho. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

– PNAD no ano de 2013 do total de pessoas na faixa compreendida entre 15 a 29, um percentual de 8,6% não estudava nem trabalhava, 9,8% apenas trabalha, 8,8% apenas estudam e 10,4% conciliam trabalho e estudo.

O presente estudo centra-se nos alunos transgrediram o processo regular de ensino, interrompendo seu percurso e que, ao regressarem a escola encontram-se desfasados na relação idade/nível de ensino, pois, "não seguiram, tendencialmente os ciclos do ensino formal, não obtendo, na sua maioria, a certificação da conclusão do Ensino Secundário". (Soares, Almeida, Ferreira, 2010:203). Assim, como os jovens e adultos em transição do trabalho para a escola não se enquadram no perfil do aluno "padrão", é importante perceber a sua individualidade, no contexto social em que estão inseridos e o papel da escola nesta problemática, buscando compreender os possíveis conflitos que podem permear esta fase de transição.

Transição dos adultos do mercado de trabalho para a escola

O paradgima das transições, imbricado na sociedade moderna caraterizada pela globalização, marcada por avanços tecnológicos e informações instantâneas, motivadores de incerteza e insegurança que tem desencadeado crises na educação e no mercado de trabalho, trazendo consequências significativas para as transições dos jovens para a vida adulta. Desse modo,

> (...) O processo de transição para a vida adulta inscreve-se nas questões mais abrangentes acerca das transições na modernidade e só pode ser compreendido no âmbito dessas transformações de fundo nas estruturas sociais. (Guerreiro & Abrantes, 2007: 14).

Assim, numa abordagem sociológica, diversos percursos de transição para a vida adulta são compreendidos por diferentes modelos conceituais, com enfoques voltados para os diversos contextos sociais, culturais e econômicas dos adultos em períodos de transição. Todavia, a transição dos jovens e adultos do mercado de trabalho para a escola encontra, ainda, a ausência de um aporte teórico mais específico.

Segundo Banks et al. (1992 in Guerreiro et al. 2007), as condições sociais e econômicas dos jovens acabam por distingui-los quanto às transições referentes à continuidade ou a saída do percurso escolar, sendo que tais distinções acarretam mudanças e efeitos diferenciados na vida dos jovens. Logo, "(...) Se os jovens das classes médias tendem a seguir estratégias de transição que privilegiam o futuro, os jovens dos meios operários orientam-se, quase sempre, por estratégias de transição centradas no imediato". (Pais, 1993 in Guerreiro et al. 2007: 42). Este imediatismo face ao futuro inerente aos jovens das classes populares é afirmado nos indicadores oficiais de transição precoce da escola para o trabalho.

Atualmente o conhecimento e informações são fundamentais às práticas sociais, especialmente, o trabalho e, os excluídos do processo regular de ensino estão em desvantagem no mercado de trabalho. No Brasil, a repetência e o insucesso escolar são fatores de desistência de muitos jovens ainda nas séries finais do Ensino Fundamental e no decorrer do Ensino Médio, favorecendo a transição precoce dos jovens para o trabalho. Salientado, que a maior parcela destes jovens é oriunda de famílias de classe baixa, cujos pais possuem pouca escolaridade, corroborando com a perpetuação do "*status quo"* familiar por gerações.

Guerreiro et al. (2007) aponta para a perspectiva de Carvalho (1998) que "centra-se nas diferentes estratégias de transição tomadas pelos jovens, em particular, aqueles que abandonam a escola prematuramente". Ainda de acordo com Guerreiro et al. (2007 apud Carvalho, 1998) na abordagem desta autora são definidos três diferentes modelos:

> A ausência de estratégias, em que os jovens se limitam a ir respondendo às necessidades quotidianas; a estratégia adaptativa, em que procuram adequar-se às condições que lhes oferecem; e a estratégia projectiva, em que desenvolvem acções com vista a uma auto-valorização profissional e pessoal. (Carvalho, 1998 in Guerreiro 2007: 42).

Evidencia-se, então, que as transições dos jovens que apresentam níveis de escolaridade reduzidos para a vida adulta os sujeitam a atividades desvalorizadas, com baixa remuneração. Porém, muitos jovens e adultos, por diversas motivações internas e externas, regressam a escola para dar continuidade aos estudos fazendo uma transição inversa do trabalho para a escola.

Quanto às motivações e significados que a escola pode ter para os jovens e adultos que retomam os estudos, o enfoque psicológico do construcionismo social segundo os contibutos de Gergem (1985) "cuja preocupação se voltava para os processos através dos quais as pessoas descrevem, justificam ou dão conta do mundo (incluindo a si mesmas) em que vivem". (Gergem, 1985:266 in Amorim, 2013: 43). Segundo este autor, "(...) os termos e as formas por meio das quais conseguimos a compreensão do mundo e de nós mesmos são artefatos sociais, produto do intercâmbio situado historicamente e culturalmente e que se dão entre as pessoas". (Gergen, 1996:73).

Nesse sentido, considerar os aspectos psicossosiais inerentes a esta fase transição, pode contribuir com a compreenção do modo como tais pessoas pensam e agem sobre o mundo. Ressalta-se que o valor que a educação escolar pode ter para estes jovens adultos, transcede, em muito, a mera aquisição de conhecimentos, pois, aspiram conquistas que dizem respeito a sua autoimagem e interações sociais.

Metodologia

A pesquisa bibliográfica é uma importante indicação para a análise e interpretação das informações obtidas. Segundo Severino (2007:122*), "a pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses e etc.".*

Esta investigação tem caráter qualitativo, por ser esta uma abordagem considerada eficaz quando se pretende analisar aspectos relativos às condições sociais específicas de um indivíduo ou grupo, buscando compreender representações simbólicas; percepções pessoais, uma vez que:

> São várias metodologias de pesquisa que podem adotar uma abordagem qualitativa, modo de dizer que faz referência mais a seus fundamentos epistemológicos do que propriamente as especificidades metodológicas. (Severino, 2007:119).

A coleta dos dados foi feita por meio de um inquérito/questionário aberto aplicado idividualmente via correio eletronico (*e-mail*), no período de 01 a 21 de dezembro de 2014. Os participantes são quatro adultos com faixa étaria entre os 19 e 25 anos, sendo dois do sexo masculino e dois do sexo feminino, que passaram e/ou estão passando pela transição do mercado de trabalho para a

escola, ambos, residentes na cidade de Natal - RN, Brasil. A análise descritiva dos resultados tem como intuito compreender esta problemática considerando as perspectivas dos participantes.

Análise do questinário

As informaçoes obtidas por meio dos questionários aplicados estão em consonância com os dados oficiais apontados neste estudo acerca do abandono escolar por parte dos jovens brasileiros.

A precariedade de sua inserção precoce no mercado de trabalho, notadamente, no tipo de atividade que executam e nos rendimentos, ambas consideradas baixas, é evidenciada nos discursos: *"(...) comecei a trabalhar muito cedo, quando eu era criança vendia picolé na praia, depois fui ajudante de pedreiro e agora sou frentista em um posto de combustíveis"*. Bem como, *"(...) Sempre ganhei muito pouco, e como casei e tenho uma filha acho que o que eu ganho não dá pra dar um conforto a minha família. Sei que preciso arranjar um emprego melhor."*.

Os resultados corroboram ainda com o entendimento acerca das condições sociais e econômicas dos sujeitos como preponderantes para o abandono escolar, correlacionadas com a transição de adultos do trabalho para a escola, conforme explicitato nas afirmações*: "Desisti da escola para trabalhar (...) comprar minhas coisas, e os meus pais não tinham condições de me dar"*. *"Eu precisa de dinheiro para ajudar em casa."*. Portanto, as afirmativas dos participantes apontam para o conflito que divide os jovens no decorrer do ensino regular, percebível no momento em que se sentem na obrigação de decidir entre o desejo e/ou necessidade de trabalhar para ajudar a família e/ou para ter alguma independência e o entendimento da importância de continuar os estudos. Outro ponto a considerar, de acordo com os resultados das entrevistas, é o conflito decorrente da escolha entre filhos e os estudos, como no discurso: *"Desisti da escola quando engravidei da minha primeira filha, e depois veio meu filho".*

Contudo, em contraponto as diversas motivações que levam os jovens a abondar a escola, há também as diferentes motivações que os levam a retornar. As respostas assinaladas nos questionários correspondem semelhantemente a algumas das expectativas e motivações dos adultos em transição para o ensino superior em Portugal, análogo ao estudo de Amorim (2013), em que os trabalhadores/estudantes universitários portugueses aspiram "*desenvolver competências*" (Amorim, 2013:44), anseio presente também nas respostas dos participantes inquiridos, tais como: *"Terminar o Ensino Médio, estudar e quem sabe um dia entrar para a faculdade",* e *ainda "Espero me formar e conseguir aprovação em um concurso público para professor (...) espero também estar preparada para estar uma sala de aula".*

Em contrapartida, um ponto relevante apresentado nas respostas, é o receio de não desenvolver determinadas competências, percebível nas afirmativas: "*Meu maior medo era não ter a competência necessária para estar numa faculdade"*, bem como: *"Sei que vou precisar fazer um curso de inglês ou de espanhol e tenho medo de não aprender a falar direito."*. O que ressalta ainda mais, os conflitos e incertezas característicos desta fase de transição.

Quanto ao desejo de "*ser modelo encorajador para os filhos*" (Amorim, 2013: 44), o mesmo sentido permeia a afirmação constatada na resposta em questão, quando um dos participantes

afirma*: "Minha maior motivação são os meus filhos"*, e complementa *"(...) também quero ser um exemplo para eles".*

No que tange as relações interpessoais aos anseios, tais como, "[...] *Ser visto pelos familiares como bem sucedido nos estudos".* (Amorim, 2013:44), correspondente a afirmativa de um dos participantes da entrevista, que afirma: "*Meus familiares sentem muito orgulho de mim".*

Quanto a "*satisfação pessoal*" (Amorim, 2013:45) as respostas ao questionário apresentam as seguintes afirmações: *"(...) o que eu quero é trabalhar no escritorio da empresa onde eu trabalho".* E ainda, "*como gosto de crianças e gosto de trabalhar em escola resolvi fazer o Curso de Pedagogia (...) assim vou ganhar melhor e poderei ajudar mais os meus filhos".*

Outros pontos passíveis de observação são as dificuldades no regresso à escola, sendo o principal fator apontado o cansaço, relacionado diretamente a dificuldade em conciliar estudo e vida laboral, assim como os anseios e inseguranças em face da nova realidade de conciliação que ora se apresenta*: "As dificuldades encontradas foi o cansaço e arranjar tempo para estudar". "Tenho muita dificuldade". "Será que eu vou conseguir aprender? (...) darei conta dos estudos?".*

A propósito do que pensam os adultos em transição do trabalho para a escola sobre o papel da escola nesta problemática as respostas se apresentam pouco elaboradas, desprovidas de cunho crítico.

Entretanto, a tomada de consciência e iniciativa para buscar transpor as incertezas mediante a transição do trabalho para a escola requer por parte dos adultos uma postura autônoma, sendo que, "autonomia significa o reconhecimento e aceitação da interdependência, o que requer que o indivíduo assuma de forma mais coerente as suas responsabilidades em relação a sua própria vida". (Ferreira & Ferreira, 2001:138). É importante, porém, que esta busca esteja em consonância com sua identidade e a autoimagem, interligada as motivações, emoções e expectativas características das fases de transição, contribuindo em suas interações no contexto social, familiar, comunitário e profissional.

Consideraçoes finais

No Brasil o fracasso escolar é corrente nos jovens de classe baixa, estudantes de escolas públicas, levando muitos alunos à desistência, evasão escolar. Atrelada ao abandono escolar está a transição da escola para o trabalho, que, no entanto, é precoce e desestruturada. Porém, alguns alunos desistentes, em determinados momentos e por diferentes motivações tendem a voltar para a escola, fazendo a transição inversa, ou seja, a transição do trabalho para a escola.

Diante do cenário da educação nacional, precisamos refletir sobre o fato de o Brasil ainda estar na contramão dos valores hodiernos da educação nas sociedades modernas, onde, a necessidade da educação continuada e ao longo da vida emerge como fundamental para a formação pessoal, social e profissional, enquanto muitos estudantes brasileiros continuam abandonando a escola antes de concluir o Ensino Básico.

Todavia, o novo paradigma educacional direcionado para a educação ao longo da vida, é uma proposta de educação que engloba os variados contextos sociais como espaços educativos, e que se dá tanto em âmbito da educação formal, quanto da educação informal, sendo de essencial

importância para os jovens e adultos, uma oportunidade de permanente aprendizado para a vida e capacitação para o trabalho.

Referências

Amorim. P. M. R. (2013). *Da "Abertura" das Instituições de Ensino Superior a "Novos" Públicos: o caso Português.* Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, Universidade Católica Portuguesa.

Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. *portal.inep.gov.br/descricao-do-censo-escolar* (acessível em 15 de Março de 2015).

Ferreira, J. A., Ferreira, A. G. (2001). Desenvolvimento psicológico e social do jovem adulto e implicações pedagógicas no âmbito do Ensino Superior. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, Ano 35(3), 119-159.

Gergen, J. (1996). *Realidad y Relaciones*: *aproximaciones a la construcción social.* España, México, Buenos Aires: Paidos.

Guerreiro, M. D, Abrantes. P. (2007). *Transcrições Incertas. Os Jovens perante o Trabalho e a Família.* Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, 2.ª ed.

Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015/Versão Preliminar. http://dpgi.proplan.ufsc.br/ (Acessível em 15 de Março de 2015).

Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2014. ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/ (acessível em 10 de Março de 2015).

Soares, L. D, Almeida, S. L, Ferreira, J. A. G. (2010). Percursos vocacionais e vivencias acadêmicas: o caso dos alunos maiores de 23 anos. *Revista Psicologia, Educação e Cultura*, XIV(1), 203-214.

Severino, A. J. (2007). *Metodologia do Trabalho Científico*. 23. ed. rev. e atual. – São Paulo: Cortez.

Políticas Públicas de Atendimento da Educação de Jovens e Adultos no Brasil: desafios e potencialidades.

Valéria Aparecida Vieira Velis
UNESP – Rio Claro
smerceja@gmail.com

Resumo - Este artigo faz parte das atividades do Estágio Científico a ser realizado na Universidade do Minho/Portugal financiado pela CAPES. As políticas de atendimento de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no âmbito brasileiro são tensionadas com a problematização do acesso a essa população considerando-as como mero pagamento de dívida social. Diante do exposto questiona-se: Como se estabelecem as políticas públicas de EJA? Há garantia que esse atendimento se configura num projeto de formação integral junto aos jovens, adultos e idosos que procuram esta modalidade de ensino ou apenas como um "favor" no sentido de traduzir as prerrogativas do Estado Mínimo? Assim, este estudo se justifica por possibilitar uma reflexão acerca da ação educativa desenvolvida no sentido de evidenciar se a proposição cumpre com o objetivo de ressignificar a EJA na perspectiva de ir além do pagamento da dívida social. A pesquisa que respalda este artigo tem como objetivos refletir sobre os desafios e potencialidades das políticas públicas de EJA, nos últimos 10 anos analisando se a mesma se traduz num projeto de formação integral junto aos que procuram esta modalidade de ensino e analisar como se constitui a política pública de atendimento de EJA no contexto macro, a nível internacional e nacional e no contexto micro, com foco na gestão democrática. A metodologia de pesquisa a ser utilizada tem uma abordagem qualitativa de cunho interpretativo pois esta apresenta as condições necessárias para que o pesquisador insira-se na dinâmica da realidade social possibilitando uma interpretação dos dados colhidos. Um desafio está posto: como entender a EJA no seu sentido mais amplo: o de educação ao longo da vida. Nesse aspecto, o grande desafio é garantir a esse segmento social o acesso à cultura letrada que lhe possibilite uma participação mais ativa no mundo do trabalho, da política e da cultura.

Palavras-chave: POLÍTICAS PÚBLICAS - EJA - GESTÃO DEMOCRÁTICA

1. Os primórdios da Educação de Jovens e Adultos no Brasil

No Brasil, a Educação de Jovens e Adultos tem suas origens no período colonial. Os religiosos exerciam sua ação educativa missionária em grande parte com adultos. Porém, logo foi perdida, com a expulsão dos jesuítas do Brasil, em 1759 e a consequente desorganização do sistema de ensino. (HADDAD & DI PIERRO, 2000)

No campo legal, somente em 1824, a primeira constituição brasileira formulou um parágrafo sobre a educação indicando que instrução primária deveria ser gratuita para todos os cidadãos. O que a lei imprimiu como direito, na prática não se efetivou. Um longo período na história do país seguiu para que as pessoas tivessem direito à educação. Ainda no Império apesar das condições legais que instituíam o direito à educação o mesmo permanecia apenas para a elite brasileira.

No plano político, o período republicano, através da Constituição de 1891, trouxe para o cenário a concepção de federalismo que confirmou a ação sobre o ensino básico como ação descentralizada sob a responsabilidade dos estados e municípios. Apesar da indicação legal, novamente a educação foi direcionada à elite, uma vez que a fragilidade financeira dos estados e municípios impedia que todos se beneficiassem.

O acesso restrito à educação contribuiu para o alto índice de analfabetos no país, que nessa época começava a ter visibilidade considerando que a preocupação era o acesso à educação básica, apesar de várias reformas para melhorar o ensino, que continuava deficitária.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial a preocupação com a escolarização vem à tona, pois nosso país já havia se adiantado no estabelecimento constitucional do direito à educação para todos, mesmo sem ter condições para isso, se comparado à América Latina e demais países.

De modo geral, a Revolução de 1930 é um marco no processo de reformulação no setor público no Brasil. Na Constituição de 1934 foi criado o Plano Nacional de Educação, onde deveria incluir entre suas normas o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, e este ensino deveria ser extensivo aos adultos.

Durante as décadas de 40 e 50 do século XX, várias campanhas de alfabetização foram criadas visando diminuir os índices de analfabetismo, contudo tiveram vida curta, pois a eficácia passou a ser questionada.

No final dos anos 1950 e início dos anos 1960 a educação de adultos começou a ganhar e apresentar problemas. Tratava-se de definir as características da educação de adultos.

Apesar das políticas educacionais se voltarem para a educação de adultos, a mesma metodologia da educação infantil era usada, rotulando assim, o adulto como um ignorante, que deveria ser atualizado com os mesmos conteúdos formais da escola primária, e reforçando o preconceito contra o analfabeto.

Segundo Paiva com a realização do Congresso Nacional de Educação de Adultos em 1958 no Rio de Janeiro,

> [...] marcava-se o início de um novo período na educação de adultos no Brasil, aquele que se caracterizou pela intensa busca de maior eficiência metodológica e por inovações importantes neste terreno, pela reintrodução da reflexão sobre o social no pensamento pedagógico brasileiro e pelo esforço realizados pelos mais diversos grupos em favor da educação da população adulta para a participação na vida política da Nação. (PAIVA, 1973. s/p.).

As reflexões trazidas pelas ideias de Paulo Freire tiveram um importante papel na caracterização do universo da Educação de Jovens e Adultos. O adulto trabalhador, das classes populares começa a ser reconhecido enquanto sujeito da EJA no Brasil. Com isso, a questão do analfabetismo volta para as pautas de governo.

Grande parte dos programas de alfabetização funcionava no âmbito do Estado ou sob seu patrocínio. Representavam, por um lado, o aumento da responsabilidade do setor público pela escolarização básica dos adultos e, por outro, a disputa política por legitimação de ideias no campo da prática educacional.

No período pós 64 ocorreram diversas modificações junto à educação de adultos, onde novos trabalhos surgiram ao mesmo tempo em que outros eram reprimidos. A única certeza que se tinha era que a escolarização básica de jovens e adultos não poderia ser abandonada por parte do aparelho do Estado.

Foi em 1967 com a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Fundação Mobral - Lei 5.379, de 15 de dezembro de 1967), e posteriormente com o Ensino Supletivo, em 1971, que se promulgou a Lei Federal 5692/1971, onde eram enfatizados temas como o caráter educativo do desenvolvimento, bem como o valor da educação nesse processo, a tecnologia educacional, teleducação, dentre outros.

A Constituição Federal de 1988 contribuiu na medida em que seu artigo 208 amplia a "garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito aos que a ele não tiveram acesso na idade própria". Indica também que cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 sejam aplicados no combate ao analfabetismo e no acesso ao ensino fundamental para todos. Dispõe ainda nos parágrafos 1 e 2 do item VII do artigo 208, respectivamente, que "o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito subjetivo" e que "o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente". (BEISIEGEL, 1997, p. 238).

Sabe-se que esta garantia de obrigatoriedade de atendimento, disponibilização de recursos e responsabilização das autoridades quanto ao não atendimento às determinações constitucionais é algo aparente e é comprovada com o crescente abandono das atividades relacionadas à superação dos índices de analfabetismo. Isso se comprova com a extinção em março de 1990, através da medida Provisória 251, da Fundação Educar.

No mesmo período, em 1990, realizou-se em São Paulo a Primeira Conferência Brasileira de Alfabetização, onde o MEC participou se disposto a priorizar a alfabetização de adultos, já que a Constituição de 1988 determinava e previa recursos para isso.

Com a realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jontiem, na Tailândia (1990), o Brasil tentou articular uma grande campanha de alfabetização, através do Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania, PNAC, logo interrompida pelo "impeachment" do então presidente Fernando Collor.

O governo federal deixava claro que sua prioridade não seriam os analfabetos e sim as crianças. Na fala do ministro José Goldemberg percebe-se que suas intenções para com a EJA marcava a separação, entre crianças e adultos quando o mesmo afirmava que:

> [...] o grande problema de um país é o analfabetismo das crianças e não o de adultos. O adulto analfabeto já encontrou o seu lugar na sociedade. Pode não ser um bom lugar, mas é o seu lugar. Vai ser pedreiro, vigia de prédio, lixeiro ou seguir outras profissões que não exigem alfabetização. Alfabetizar o adulto não vai mudar muito sua posição dentro da sociedade e pode até perturbar. Vamos concentrar nossos recursos em alfabetizar a população jovem. Fazendo isso agora, em dez anos desaparece o analfabetismo. (Jornal do Comércio, Rio de Janeiro, 1991).

Neste período, assume a presidência Itamar Franco e seu ministro Murilo Hingel. Estes desencadeiam o processo de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. Esse plano

assumiu o compromisso da "restauração e manutenção do que dispõe a Artigo 212 da Constituição Federal [...] bem como do que dispõe o Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias", (Brasil. MEC/SEF, 1994. p.1.042).

O discurso continuou bonito, implantando o Combate ao Analfabetismo como prioridade. Porém, com as mudanças e a redução dos recursos para as ações sociais, de acordo com o pensamento neoliberal, a EJA passa novamente a marginalidade das políticas públicas, entendendo no regime de colaboração o papel da União como "ação centralizada de coordenação pelo governo federal e repasse de execução das políticas da educação para Estados e municípios, com acentuada sobrecarga desses últimos" (ARELARO, 2002, p.93-94).

Na mesma lógica, em 1997, cria-se o Programa Alfabetização Solidária (AlfaSol) que tinha o objetivo de reduzir as taxas de analfabetismo do nosso país, começando o atendimento pelos municípios que tinham índices alarmantes de não-alfabetizados. Esse programa não era um programa do MEC e sim uma ação social liderada pela então primeira dama Ruth Cardoso, demonstrando que a EJA novamente não tinha espaço como uma política pública de atendimento.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996, trouxe pequenos avanços significativos para a EJA. Em seu corpo de texto possui apenas dois artigos que exprimem a EJA como modalidade da Educação Básica. Destaca a necessidade do estimulo ao acesso e permanência do trabalhador na escola, mas não viabiliza ações concretas para que isso ocorra.

Em relação à idade para exames, que diminuem, dá abertura para a matrícula compulsória de jovens maiores de 14 anos de idade nesta modalidade de ensino, como forma de aligeiramento de estudos distorcendo o verdadeiro sentido da EJA, de educação ao longo da vida. Com relação ao financiamento da educação, a Emenda Constitucional 14, EC 14/96, aprovada em setembro de 1996, trouxe um caráter de municipalização compulsória para o atendimento do ensino fundamental, tornando mais crítico o painel da EJA, trazendo para esta modalidade de ensino um público que deveria ter seu direito atendido no ensino regular definindo a divisão de responsabilidades entre as esferas de governo,

> [...] agora, não é só a União que fica obrigada a contar com a "colaboração" dos municípios. O art. 10 da Lei Federal 9394/96, ao definir as competências dos estados diz que eles deverão definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, que de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros. (ARELARO, 2002, p. 99).

Esses fatos revelaram as contradições que a própria lei estabelece como continua informando Arelaro:

> [...] Isso é muito interessante, pois, estabelece que os municípios co-definem a política de municipalização, que envolve a definição conjunta de: estratégias a serem adotadas, fluxo, gradativamente, flexibilidade, etc, que qualquer projeto de descentralização implica. Você se lembra da última vez que seu município foi chamado para discutir isto? Talvez, nunca. mas, o momento pode ser este, se o município decidir que quer decidir este assunto com a emenda constitucional n.º 14/96 e sua regularização (lei n.º 9424/96) aprovada, e a consequente implantação do fundo ali proposto, é urgente que os municípios se mobilizem e estejam atentos – é inadiável envolver o prefeito nestas discussões – porque senão poderão ser "chamados" pelo estado, para assumirem todo o ensino

> fundamental, sem isto se constituir, claramente, e de forma responsável, uma decisão do município. Nós sabemos que, uma vez municipalizado o atendimento de uma política social nunca mais conseguiremos reverter este quadro para um atendimento conjunto Estado-Município. Portanto, toda cautela é pouca! (2002, p.99).

Assim a Emenda Constitucional 14/96, com a alteração feita no artigo 208, assegurava esse ensino em mera "oferta" e a Lei 9424/96 excluiu as matrículas de EJA no Cômputo geral que podem fazer jus aos recursos do FUNDEF. Assim, o dinheiro do Fundo poderia ser utilizado com os investimentos em EJA (pagamento de professores, formação, compra de material didático), porém o município não receberia nenhum repasse por matrícula de aluno na EJA.

Coloca-se aí um ponto crucial para os municípios, dada a retirada de recursos importantes tanto para a Educação Infantil quanto para a EJA, como atender as crianças ou os jovens e adultos com pouca escolaridade? Como nos aponta Arelaro:

> [...] em muitos casos, a questão foi resolvida pela transformação da educação infantil em responsabilidade comunitária, depositando-se nas parcerias com entidade filantrópicas e mesmo no atendimento domiciliar (mães crecheiras) parte da responsabilidade com esse nível de ensino. Na educação de jovens e adultos, as parcerias com movimentos sociais e com outras organizações não governamentais, iniciada como um movimento político e de fortalecimento da EJA, passaram, muitas vezes, a ser a forma barateada e, por isso, possível de oferecimento dessa educação. No mesmo sentido, generaliza-se a instalação de telessalas, procedimento que do ponto de vista político e pedagógico, tornou-se a maneira de oferecer formação em massa, mesmo que aligeirada, para esta população. (2002, p. 99).

Assim, a defesa pela EJA pautou-se pela inconstitucionalidade dos vetos presidenciais e pela insuficiência dos recursos para esta modalidade de ensino.

Um desafio estava posto: o de atender a EJA no seu sentido mais amplo: o de educação ao longo da vida.

2. A gestão educacional da EJA

Muitos são os esforços para a melhoria da Qualidade de Ensino e a Democratização da Gestão da Escola Pública. Desde a década de 50, os Movimentos Populares em nosso país elaboraram princípios orientadores da construção da democracia no campo educacional, entre eles: uma educação com qualidade, a gestão democrática dos processos educacionais e a democratização do acesso e da permanência na escola.

No contexto brasileiro, por exemplo, Vianna (1986) afirma que houve experiências isoladas de gestão colegiada de escolas, mas que estas não tiveram impacto maior sobre os sistemas de ensino.

Nesse contexto, a formação de homens e sociedade mais preocupados com a solidariedade, humanização e fortalecimento de ações em prol do coletivo torna-se mais séria. Mas porque se busca esta democratização? Porque a educação pública destina-se à educação de todos e para todos.

Com isso, a escola pode exercer importante papel na construção do aprendizado para o exercício da cidadania, entendida como capacidade e possibilidade de participação nos processos decisórios e avaliativos. (VEIGA, 1999 & SANDER, 2007). Sabe-se também que este aprendizado se constrói, de fato, através das relações pedagógicas que ocorrem na escola. Neste sentido, evidencia-se o papel estratégico do gestor na liderança do trabalho escolar, na implementação de processos de planejamento participativo.

O compromisso de uma empreitada conjunta sugere uma qualidade de ensino comprometida com a mudança educacional e social que supõe uma escola e consequentemente, um corpo de profissionais preparados para isso.

A intenção de formar profissionais competentes e comprometidos politicamente com uma Educação que contribua com a construção de um novo projeto de sociedade vem sendo historicamente referenciada por parcela significativa dos educadores e ponto de partida para refletirmos sobre o tema da gestão democrática.

Diante de desafios como analfabetismo, desemprego, violência e outros problemas presentes em nossas escolas, tornam-se importante a organização das atividades de forma a assegurar não só o desempenho de qualidade para os educandos, mas também o desenvolvimento profissional dos educadores.

Nesse caso, é necessário que os educadores construam seus saberes visando o desenvolvimento da atividade profissional da natureza política, incluindo a participação no projeto educativo, curricular e na comunidade escolar e também o desenvolvimento pleno dos educandos e não apenas a transmissão de conhecimentos.

A melhoria do ensino está intimamente atrelada à formação de educadores reflexivos, competentes, compromissados com uma educação de qualidade. Só haverá uma nova educação se os sensibilizarmos sobre a importância do seu papel como agentes mediadores e transformadores em processo de construção do conhecimento que se desenvolve dentro de um contexto social, político e econômico.

A principal tarefa do educador passa a ser, então, a de construir com o educando sua autonomia, sua identidade cidadã, instrumentalizando-o para a busca de informação, para a possibilidade de recriação permanente do conhecimento.

Em um Projeto Pedagógico explicita-se o modo como vê-se o lugar e o tempo onde se está. A descrição do ponto de chegada expressa um modelo de homem, um modelo de sociedade. Este processo se faz na cultura. Espera-se que as escolas sejam lugares de desenvolvimento da solidariedade em defesa da vida,

É nesse contexto, e juntamente com as discussões a respeito da gestão democrática, da construção de um projeto político pedagógico e da necessidade da participação da sociedade para a melhoria da qualidade do ensino que se abrem diálogos sobre a EJA, uma das modalidades da Educação Básica.

A literatura é densa quando o assunto é a crise do sistema educacional brasileiro. Esta já se tornou assunto para os diversos setores da sociedade apontando a necessidade de fazer da educação prioridade nacional.

Há um consenso: sem educação não há desenvolvimento social e econômico. Desde a realização da 5ª Conferência Internacional de Educação de Adultos, CONFINTEA, em 1997, em Hamburgo na Alemanha.

> [...] tem havido um crescente reconhecimento por parte da sociedade mundial e de organismos internacional da importância da educação de pessoas adultas no fortalecimento da cidadania, na formação cultural da população, na melhoria do bem estar da sociedade. (HADDAD, 1986, p. 113).

Sabe-se que o déficit de atendimento no ensino fundamental resultou num grande número de jovens e adultos que não tiveram acesso ou não conseguiram concluir o ensino fundamental obrigatório.

Com isso, o número de pessoas não alfabetizadas é ainda vergonhoso e excessivo no país atingindo 14,4 milhões de brasileiros maiores de 15 anos, de acordo com os dados do Censo realizado pelo IBGE/2010. Assim, "ao longo da década de Educação para Todos, não houve uma ampliação significativa das oportunidades educacionais para a população brasileira jovem e adulta." (DI PIERRO, 2000, p.13).

O sentido de alfabetização, concebido como um conhecimento básico necessário a todos num mundo em transformação é um direito humano fundamental. O desafio é oferecer-lhe esse direito e garantir a continuidade.

A EJA, especialmente no que se refere às políticas públicas, apresentou transformações com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), com a Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996 (LDBEN/9394/96), com a implementação do FUNDEF em dezembro de 1996 e mais recentemente pela Lei do FUNDEB.

A contribuição da LDBEN 9394/96 para a EJA se estabeleceu na garantia legal da oferta da educação escolar para aqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e ensino médio na idade chamada própria e como modalidade da Educação Básica, denominando-a de Educação de Jovens e Adultos.

Em decorrência das mudanças implantadas, novas atribuições foram delegadas aos Estados e Municípios no atendimento da EJA. Atribuições estas que se vinculam ao entendimento político de se oferecer o direito à educação para jovens e adultos que não tiveram acesso na chamada idade própria, lembrando que o jovem foi incorporado à educação de adultos, mais recentemente, por volta dos anos noventa, e com ele demandas foram incorporadas sobre a formação dos professores para esse atendimento.

De acordo com a Carta Magna em seu artigo 208, inciso I, a modalidade de ensino Educação de Jovens e Adultos, no nível fundamental, deve ser oferecida gratuitamente pelo Estado a todos os que a ele não tiveram acesso ou não concluíram o ensino fundamental na idade chamada própria. Trata-se de um direito subjetivo estabelecido pela Constituição Federal em seu artigo 208, parágrafo primeiro. Na atualidade, a demanda por EJA modificou-se, sendo cada vez mais heterogêneo seu perfil, tanto quanto as expectativas de aprendizagem ou no que diz respeito à idade. Se por um lado há adultos que querem se alfabetizar, de outro estão muitos jovens interessados somente na certificação.

Existe assim, uma dicotomia entre as expectativas desses educandos que deve ser enfrentada pela escola. Há uma necessidade de escolarização para que possam crescer profissional e socialmente.

Isso prejudica o verdadeiro sentido da EJA, compreendida não como uma aceleração de estudos, mas como nas ideias defendidas na realização da V Conferência Internacional de Educação de Adultos, CONFINTEA, em Hamburgo, na Alemanha em 1997, como educação ao longo da vida.

Observa-se ainda a visão da EJA como um "favor" que o Estado faz, tornando os educandos desta modalidade de ensino, muitas vezes, meros "inquilinos" das escolas.

Outro aspecto a ser levantado é o que o documento apresentado à UNESCO para a Conferência Regional Preparatória da V CONFINTEA[1] traz:

> Ainda que sejam numerosos os programas e variadas as formas de atendimento, muitas das quais com características inovadoras, a oferta de EJA é reduzida em face das necessidades socialmente colocadas num país de dimensões continentais e ampla diversidade cultural. Também a sua abrangência é muito desigual de uma região para outra do país. Ante tal situação há o desafio de mapear e socializar as experiências em andamento para que pela divulgação se possa promover a ampliação da oferta e a melhoria do atendimento. (Documento Base Nacional, 1996-1997 p.7).

É preciso então, reconhecer o direito à organização do atendimento a jovens, adultos e idosos, em tempos e espaços pedagógicos diferenciados, indo na contramão dos velhos moldes do ensino supletivo, onde a educação era oferecida de forma aligeirada e compensatória.

Na mesma ótica, no que se refere ao acesso, é necessário também, como apresenta o quarto item do Documento Base Nacional Preparatório a VI CONFINTEA:

> [...] Retomar por princípio o sujeito da ação educativa na EJA, compreende a necessidade de diversificar formas de entrada na educação básica, não apenas no que se refere a romper com tempos determinados de matrícula, mas garantir que a entrada e o retorno às classes de EJA possam se dar ao longo do desenvolvimento do projeto pedagógico. (Documento Base Nacional, 2008, p.22).

Mais importante ainda que o acesso é a permanência do educando nesse processo e isso é tarefa de todos os envolvidos. O conhecimento ali produzido deve estar relacionado à vida e ao cotidiano das pessoas que precisam saber cuidar da saúde, que produzem cultura, etc.

Faz-se necessário então, saber o que se passa do lado de fora dos muros da escola, trabalhar com a diversidade abrindo diálogos com os sujeitos e isso abrange o respeito aos jeitos de ser, viver e pensar de cada um deles. As desigualdades enfrentadas necessitam ser encaradas como meios possíveis de crescimento social.

Universalizar essa educação de qualidade é então o grande desafio político-pedagógico do governo e da sociedade e requer investimentos de ordem econômica e de recursos humanos, com ênfase para a formação dos professores e gestores do ensino. O que precisamos ter na elaboração e no desenvolvimento de políticas educacionais é o envolvimento dos que vão ser os atores diretos na implantação dessas políticas: os profissionais que atuam diretamente nas escolas. O contrário disso é desperdiçar esforços humanos e recursos materiais.

---

[1] Documento apresentado à UNESCO para a Conferência Regional Preparatória da V Conferência Internacional de Educação de Adultos, Brasília, 1996-1997.

3. Alguns aspectos importantes referentes às politicas de EJA para a democratização do acesso a essa modalidade de educação

Apresentam-se, a seguir quatro pontos considerados fundamentais para se construir uma escola de qualidade para esta modalidade de ensino e que são essenciais para a efetivação do atendimento de EJA:

1. Sensibilização da sociedade sobre a importância da educação em todos os níveis de ensino, e particularmente aqui no atendimento da EJA, através de: parcerias externas à comunidade escolar, da gestão democrática, da viabilização do acesso e permanência na escola e do incentivo a participação dos órgãos auxiliares na gestão da escola.
2. Investimento de mais recursos em escolas e educadores com o fortalecimento da autonomia das Unidades Escolares a partir de seus órgãos colegiados, nos quais a EJA se faz representada.
3. Valorização do trabalho docente, valorizando a formação inicial e continuada dos profissionais da educação que trabalham com esta modalidade de ensino e oferecendo condições de trabalho e materiais didático-pedagógicos disponíveis para esta etapa da Educação Básica.
4. Estabelecimento de políticas de longo prazo, através da formação das equipes educativas em cada Unidade Escolar, do combate a repetência, a evasão e o analfabetismo através de consolidação de políticas de acesso e permanência, com condições próprias para a EJA e do envolvimento de todos os educadores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico.

Assim, com essas ações o grande desafio pedagógico é garantir a esse segmento social que vem sendo marginalizado nas esferas socioeconômica e educacional, o acesso à cultura letrada que lhe possibilite uma participação mais ativa no mundo do trabalho, da política e da cultura.

Sabe-se que alfabetizar jovens, adultos e idosos na perspectiva da qualidade social na educação tem sido um desafio. Para tanto, a concepção de educação como direito para toda a vida tem se mostrado ação possível e necessária para a melhoria da qualidade da educação nesta modalidade de ensino.

O compromisso com uma empreitada conjunta sugere uma explicitação do que seja essa qualidade. Certamente a qualidade necessária à escola pública não é a qualidade idealizada e saudosista que toma como referência a escola do passado. O que se propõe é uma qualidade concreta comprometida com a mudança educacional e social que supõe uma escola e consequentemente, profissionais com competências para ensinar aos alunos das classes populares, permitindo-lhes o acesso ao conhecimento necessário para a participação nos benefícios do desenvolvimento social.

Outro ponto a ser destacado é a juvenilização da EJA como aponta o documento base nacional preparatório a VI CONFINTEA, que aconteceu no Brasil em 2009:

> A EJA como espaço de relações intergeracionais, de diálogos entre saberes, de compreensão e de reconhecimento da experiência e da sabedoria, tencionadas pelas culturas de jovens, adultos e idosos tem, muitas vezes, essas relações tratadas como problemas. As formas de expressão conflitam com padrões homogêneos, exigindo acolher a discussão de juventudes, do tempo de vida adulta e de velhices, no plural. (2008).

Dentre as experiências percebe-se a tentativa de diálogo entre os mais jovens e os mais velhos na esperança de uma convivência saudável onde um pode ajudar o outro.

As estratégias didático-pedagógicas para EJA é outro marco do trabalho. Os educandos, muitas vezes, sejam eles jovens, adultos ou idosos ainda esperam uma escola com metodologia tradicional, pois acreditam que é assim que se aprende. Percebe-se isso quando os educandos falam sobre as aulas, a paciência dos professores, a necessidade e a facilidade de se ter um material didático para acompanhar os estudos.

Um currículo pré-definido para EJA não é algo aceitável. Ele deve ser construído coletivamente, mediado com os saberes dos educandos e prática dos professores. Nesta perspectiva tem-se o desvelamento do desconhecido a partir do que já é conhecido, em uma relação dialógica entre educadores e educandos.

Sendo assim, reorganizar currículos é lição de diálogo entre especialistas e educandos. Não é tarefa individual, mas coletiva necessitando assim de projeto político-pedagógico para escola de EJA e de gestão democrática para colocá-lo em prática.

Resta-nos trilhar o caminho da esperança, não no sentido da espera, mas na concretização de dias melhores para a EJA, passando de mera "inquilina" para "coproprietária" do direito dessa escola de todos e para todos, com os olhares para uma Educação ao Longo da Vida.

4. Algumas Considerações

Muitos desafios permanecem visíveis em uma sala de aula de EJA com a extensão das desigualdades e exclusão social da vasta camada da população brasileira.

O início do resgate dessa dívida social é tarefa primeira da EJA. Isso pode ser ainda mais evidenciado em um dos objetivos arrolados na Declaração de Hamburgo:

> A educação de adultos torna-se mais que um direito: é a chave para o século XXI; é tanto consequência do exercício da cidadania como condição para uma plena participação na sociedade. Além do mais, é um poderoso argumento em favor do desenvolvimento ecológico sustentável, da democracia, da justiça, da igualdade entre os sexos, do desenvolvimento socioeconômico e científico, além de um requisito fundamental para a construção de um mundo onde a violência cede lugar ao diálogo e à cultura de paz baseada na justiça. (1997).

Desse modo, o papel da escola se apresenta como algo importante e decisivo no processo, pois é o lugar que a EJA ocupa na escola que vai definir a continuidade ou a mudança no status quo.

Para tanto, em minha pesquisa refletirei sobre os desafios e potencialidades das políticas públicas de EJA, nos últimos 10 anos analisando se a mesma se traduz num projeto de formação integral junto aos que procuram esta modalidade de ensino e analisar como se constitui a política pública de atendimento de EJA no contexto macro, a nível internacional e nacional e no contexto micro, com foco na gestão democrática, aprofundando o estudo de alguns desafios que ainda necessitam ser vencidos:

- As formas de acesso e a permanência dos educandos na EJA;
- A formação de educadores preocupados com as especificidades e diversidade da EJA;

- O uso de estratégias didático-pedagógicas que busquem a construção de um currículo de EJA voltado às reais necessidades desta modalidade de ensino
- A necessidade da intersetorialidade no atendimento da EJA e;
- O financiamento de políticas públicas para EJA.

Que cada um, em seu espaço de atuação, possa contribuir para a melhoria do atendimento desta modalidade de ensino nas escolas públicas brasileiras.

Há de se percorrer um longo caminho!

5. Referências Bibliográficas

Arelaro, I.R.G & Kruppa, S.(2002). A Educação de Jovens e Adultos. in: R. Oliveira & T. Adrião (org). *Organização do ensino Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB.* São Paulo: Xamã. (Coleção legislação e política educacional; v.2).

Beisiegel, C. de R. (1997). A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil. In: D. Oliveira (org). *Gestão Democrática da educação*. Petrópolis: Vozes.

Brasil. Ministério da Educação (2008). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. *Documento Base Nacional***.** Brasília: MEC, março de 2008. Disponível em: htpp://www.mec.gov.br/arquivos/pdf/docbase.pdf..Acesso em: 25/07/08.

Brasil. Ministério da Educação (1994). Diretrizes para uma política nacional de educação de jovens e adultos. *Cadernos de Educação Básica*. Brasília.

Brasil. Ministério da Educação.(1996). Lei 9.394/96. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.* Brasília: MEC.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**.** *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 05/10/1988.

BRASIL. (1996) Emenda Constitucional n º 14, de 12/09/1996**.** Brasília: *Diário Oficial da União*, Seção I, p. 18.109, 13/09/1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf. Acesso em: 17 ago.2008.

BRASIL. *Lei n.º 9.424 de 24 de dezembro de 1996***.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/lei9424m.pdf. Acesso em 17 ago. 2008.

Di Pierro M. C.& Haddad, S.(2000). Aprendizagem de Jovens e Adultos: avaliação da década da educação para todos. *Perspec*. Vol.14 n.º 1. São Paulo. Jan/Mar.2000.

Freire, P. (1970). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro. Editora Paz e terra, 1970.

Haddad, S. (1986). *Ensino Supletivo no Brasil: o estado da arte*. Brasília: INEP, Reduc.

Jornal do Comércio (1991). Rio de janeiro.

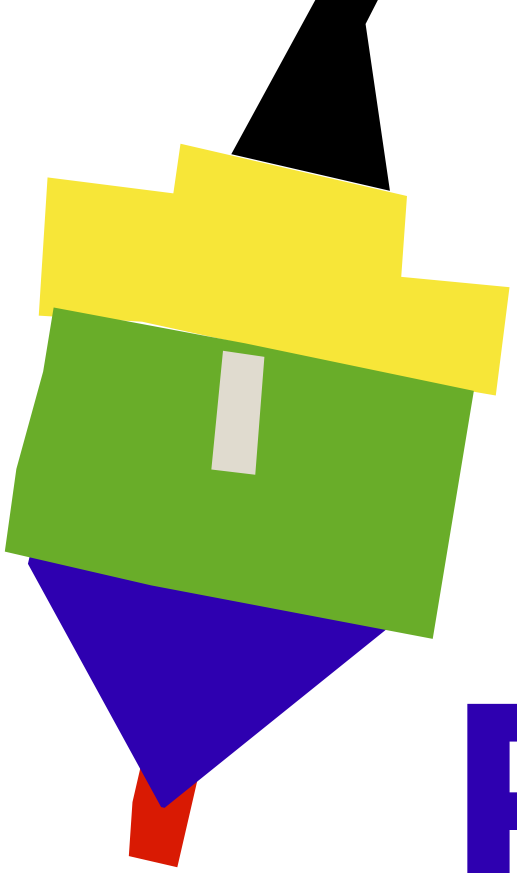
Paiva, V. P.(1973). *Educação popular e educação de adultos: contribuição a história da educação brasileira*. São Paulo: Loyola.

Sander, B. (2007). Gestão Educacional: Realidades e Compromissos. In: *VI Simpósio do LAGE – Laboratório de Gestão Educacional*, *Anais: Gestão educacional: Realidades e Compromissos* (pp. 21-22) Campinas, Poli-Set Gráfica.

UNESCO (1999). Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos : V Confintea *Declaração de Hamburgo: agenda para o futuro*. Brasília: SESI/UNESCO.

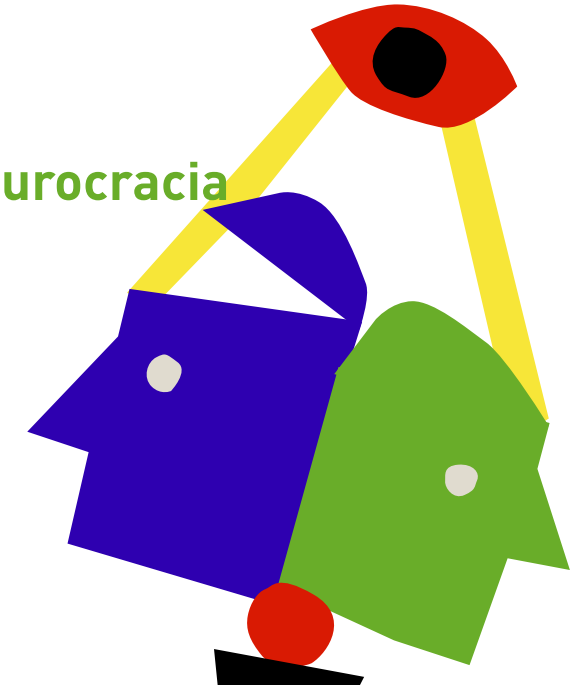
Veiga, I. P. (1999). *Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível*. 8ª Ed. Campinas/SP: Papirus.

Vianna, I (1986). *Planejamento Participativo na escola: um desafio ao educar*. São Paulo: EPU.



EIXO 05

Centralização, descentralização, autonomia e (híper)burocracia



A Realidade de Uma Instituição Escolar Atípica. Contributos Para a Compreensão Organizacional do IFRN a Partir do Ponto de Vista dos Alunos

André Luiz Ferreira de Oliveira
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)
andre.oliveira@ifrn.edu.br

Resumo - É notável o crescimento quantitativo pelo qual passaram nos últimos anos os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia por todo o Brasil. No estado do Rio Grande do Norte não foi diferente. Em tratando-se de uma Instituição que possui características atípicas para uma organização educacional, visto que possui o ensino médio e superior sob a mesma administração e organização escolar, procura-se, agora, através de uma visão pluriangular e levando-se em consideração as poli-imagens organizacionais e suas metáforas, fazer uma análise sob o ponto de vista dos alunos para obter um olhar inverso ao tradicional e assim compreender de forma mais ampla este tipo de organização. Assim, neste texto, partindo da discussão dos modelos e teorias organizacionais tomando por base o caso do IFRN e, assim, serão levados em consideração os dados de um inquérito por questionário que foi aplicado aos alunos egressos do Ensino Médio, na modalidade integrada, que concluíram o curso de Informática entre os anos de 2010 e 2013. Esse estudo é parte integrante de uma pesquisa de doutoramento em desenvolvimento na Universidade do Minho, na especialidade de Organização e Administração Escolar que tem como público-alvo 900 alunos da instituição citada. Assim sendo, a fim de que se forme o quadro teórico de estudo e se perceba as dinâmicas institucionais, serão abordadas e discutidas as tipologias de quatro modelos organizacionais preconizados por Per-Erik Ellström (1984) (não se dispensando também os modelos Cultural e da Ambiguidade, além da recente perspetiva sobre a Hiperburocracia (LIMA, 2012), para se compreender as especificidades organizacionais da instituição.

Palavras-chave: Institutos Federais de Educação; Modelos e imagens organizacionais; Representações dos alunos egressos; Ensino médio e ensino superior

Introdução

Os Institutos Federais de Educação surgem no Brasil num período histórico determinado e com objetivos claros, sendo preciso compreendê-los no âmbito dos seus modelos organizacionais para que se possa perceber a sua atipicidade. Competem entre si e com as universidades, pelos alunos e pelo prestígio social, na base de indicadores de empregabilidade, de produção científica, de internacionalização, etc.

Em se tratando do estado do Rio Grande do Norte (RN), nos últimos nove anos (2007-2015), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) teve um acréscimo de 15 *Campi* (Cf. Site Institucional: www.ifrn.edu.br) que foram distribuídos pelo estado do RN (ver Figura 01), de modo a atender as metas de expansão do Ministério da Educação e Cultura (MEC). Além disso, por ter se transformado em Instituto Federal, através da Lei nº 11.892,

de 29 de dezembro de 2008, ampliou seus horizontes de atuação, com a oferta, inclusive, de cursos de pós-graduação.

Quanto ao crescimento quantitativo pelo qual passou a Rede Federal, especialmente o estado RN, a Figura 01 servirá para nortear a percepção da expansão da instituição. Assim, pode ser observado claramente que da fase I (cidades na cor laranja) para a fase II[1] (cidades na cor amarela), houve uma distribuição mais equilibrada das escolas cobrindo o máximo possível das mesorregiões do estado do RN, fato este que também aconteceu nas fases seguintes, cumprindo assim o que estava planejado no documento *Concepção e Diretrizes (*2008) do MEC, quanto as mesorregiões. A fase II contemplou o estado do RN com a criação de 9 unidades, o que inclui três dos quatro *campi* da fase 2,5 (Parnamirim, Nova Cruz e Natal-Cidade Alta) conforme gráfico abaixo. Por fim, de 2011 a 2014, vem a fase III da expansão em que foram criadas mais 208 novas escolas, totalizando 562 unidades espalhadas pelo Brasil e no RN foram criadas três unidades. As cidades em azul escuro (Parelhas e Lajes) são *campi* avançados, ou seja, vinculados à unidades já existentes e foram os últimos a serem entregues, 2014 e 2015 respectivamente. Por sua vez, as cidades em azul claro são as prováveis novas cidades que serão comtempladas com novos *campi* nos próximos anos, de acordo com os meios de comunicações locais.

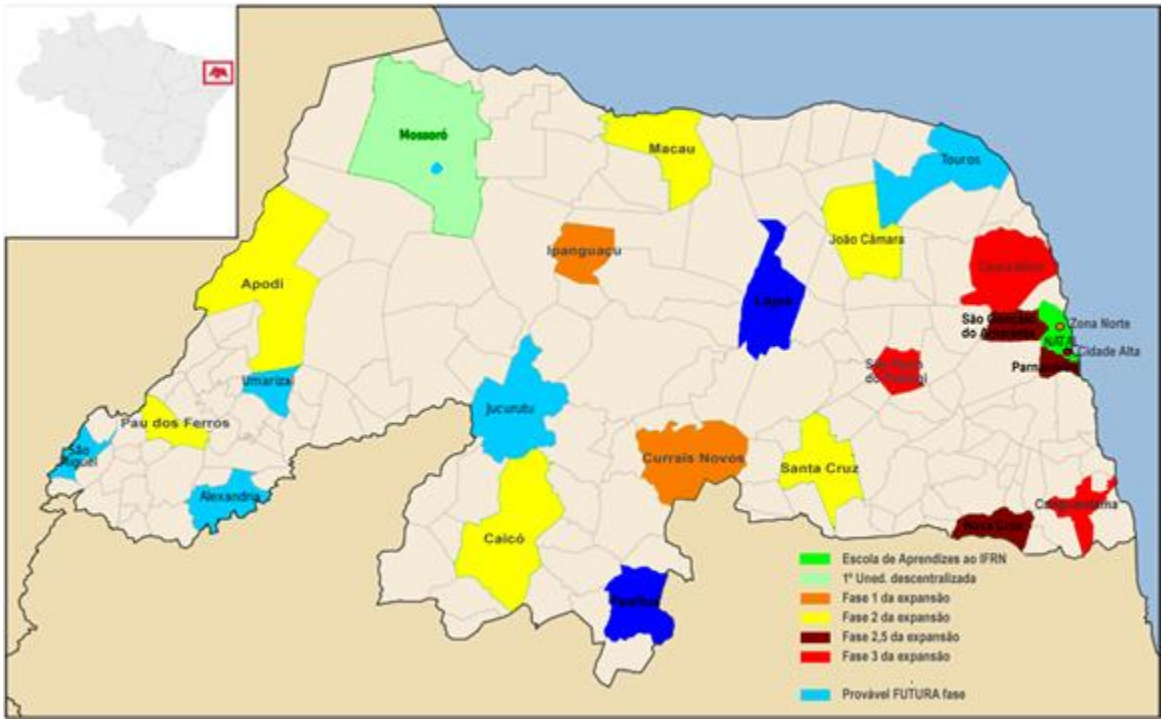


Figura 01: Mapa do RN com a distribuição geográfica dos campi de acordo com as fases de expansão (**Fonte**: criado a partir do mapa da expansão dos Institutos Federais, BRASIL, 2013).

Porém, esse tamanho crescimento, em um curto espaço de tempo, provocou mudanças e desperta inquietações sobre o atual modelo organizacional da instituição nessa nova fase. Dessa forma, a

[1] Os *Campi* de Nova Cruz, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante foram construídos com recursos de emenda parlamentar e não pertenciam nem à fase 2 e nem à fase 3, portanto ficaram conhecidos como pertencentes à fase 2,5, sendo incluídos no Plano Plurianual (2008-2011) do Governo Federal. Apesar disso, apenas em 23 de abril de 2013 esses três campi, juntamente com o Campus Natal Cidade-Alta, tiveram sua autorização de funcionamento publicada através da Portaria Nº 330.

presente pesquisa surgiu com o objetivo de verificar, a partir do ponto de vista dos alunos, que modelos organizacionais o Instituto apresenta.

Histórico instituicional

Pode-se dizer que o histórico do IFRN tem início com uma das primeiras medidas do governo do presidente Nilo Peçanha, que foi a criação, em cada uma das 19 capitais nacionais, de uma Escola de Aprendizes e Artífices, destinada ao ensino profissional primário gratuito e subordinadas ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Dessa forma, em 23 de setembro de 1909, através do Decreto nº 7.655, essas Escolas são oficialmente criadas.

No que se refere à gestão organizacional, ainda de acordo com o Decreto nº 7.655 de 1909, essas escolas possuíam um diretor, um escriturário, tantos mestres de oficinas (professores) quantos fossem necessários e um porteiro contínuo.

Nesse contexto, a escola da capital do Rio Grande do Norte foi criada em 3 de janeiro de 1910 e de acordo com o Projeto Político Pedagógico a Escola de Aprendizes e Artífices de Natal foi instalada "[...] no prédio do antigo Hospital da Caridade, hoje Casa do Estudante, funcionando com os cursos de sapataria, alfaiataria, marcenaria, serralharia e funilaria [...]" (PPP, CEFET, 2007). Esses jovens frequentavam a escola, em regime de externato, das 10h às 16h e ganhavam, a partir de então, com um novo ofício, a oportunidade de garantir a sua sobrevivência de maneira a ter um futuro mais promissor.

Com a sua criação, a Escola possuía um sistema diferente de tudo que se tinha visto até então, ou seja, desde o seu nascimento já mostrava um certo diferencial como relata Luiz Cunha, em sua obra *O ensino industrial-manufatureiro do Brasil* (2000). Segundo este autor, essas instituições possuíam uma legislação específica que as diferenciavam das demais instituições particulares, das mantidas pelos governos estaduais e até mesmo das próprias escolas do Governo Federal, e assim, formava todo um sistema escolar, ou seja, "[...] tinham prédios, currículos e metodologia didática própria; alunos, condições de ingresso e destinação esperada dos egressos que as distinguiam das demais instituições de ensino elementar" (p:94). Porém, de acordo com o mesmo autor a criação das Escolas de Aprendizes e Artífices, no ano de 1909, em pleno surto da industrialização, foi um artifício do governo para conter os movimentos grevistas que aconteceram nos grandes centros industriais, no que ele chama de "antídoto" dos governantes contra a disseminação de ideias dos operários estrangeiros que traziam concepções de emancipação econômica e independência política, além da democracia dos Estados Unidos e de países da Europa. Dessa forma, com a industrialização que tomava conta do país, esses operários conseguiam influenciar boa parte do proletariado. Como parte de sua argumentação, Cunha (2000) diz que a criação das escolas nas capitais

> [...] mostra uma preocupação mais política do que econômica. A população estava muito desigualmente distribuída pelas unidades da Federação, assim como as atividades manufatureiras, que se concentravam no Distrito Federal e em São Paulo. Essa preocupação política se manifestou, ainda, na localização de cada escola sempre na capital do estado, sede do poder político, mesmo quando as atividades manufatureiras concentravam-se em outra cidade, [...]. Dito de outro modo: as escolas de aprendizes artífices constituíram uma presença

> do governo federal nos estados, oferecendo cargos aos indicados pelos políticos locais e vagas para alunos a serem preenchidas com os encaminhados por eles. A contrapartida não seria difícil de imaginar: o apoio político ao bloco dominante no plano federal (CUNHA, 2000, p:95).

Infere-se da crítica de Cunha (2000) em relação a criação das Escolas de Aprendizes e Artífices um elo de conotação diferente entre a política e a educação. Na visão do autor, o que aconteceu na verdade foi a inserção, no plano educacional brasileiro, de mais um jogo político de interesses, no qual seu objetivo final era criar alianças em cada Estado, seja através dos cargos ocupados por indicados políticos, seja através das vagas destinadas aos alunos encaminhados por eles e, assim, garantir votos para a próxima campanha eleitoral. Sua afirmação se baseia no fato da população estar distribuída de forma desigual por todo o território brasileiro, o que partindo-se desse ponto de vista não justificaria a implantação de uma unidade em cada capital e sim, dever-se-ia implantar no eixo onde estivessem os maiores centros de manufatura do momento, ou seja, São Paulo e Distrito Federal.

A partir de então, ao longo dos anos, o IFRN vem se desenvolvendo de acordo com um modelo organizacional bem distinto em relação ao que se encontra em instituições educacionais de outras partes do mundo. Na Europa, por exemplo, o ensino secundário está totalmente desvinculado, organizacionalmente, do ensino superior. No Instituto, o ensino médio, como é chamado no Brasil, e o superior andam em paralelo na mesma estrutura organizacional, sob o mesmo regimento interno, organização didática, resoluções e gestão.

Modelos formais que regulam a instituição

Ao iniciar essa seção serão apresentados, de forma breve alguns documentos que dão sustentação a regulação da instituição para que, assim, se possa compreender melhor a sua estrutura organizacional. Dessa forma, de acordo com Art. 2º do Regimento Geral do IFRN, aprovado pela Resolução nº 15 do CONSUP do IFRN, de 2010, a sua administração geral é feita por seus órgãos colegiados deliberativos e por seus órgãos executivos, nos níveis da administração geral e da administração de cada *Campus*, em que se desdobra a sua estrutura organizacional, objetivando a integração e a articulação dos diversos órgãos situados em cada um dos níveis. O Art. 3º define a organização geral do IFRN em (i) órgãos colegiados; (ii) órgãos executivos de administração geral: (a) Reitoria; (b) *campi*; e (iii) órgãos de assessoramento e de controle geral (IFRN, 2010).

Antes de tudo, porém, é importante destacar que, segundo Costa (1996), em uma organização escolar esses modelos, teorias, perspectivas, marcos, paradigmas se confundem e dificilmente conseguiríamos atrelar uma organização escolar a um modelo específico e, consequentemente, definir o tipo de organização que estamos tratando. Dessa forma, surge naturalmente uma primeira dificuldade, tendo em vista se tratar de um campo investigativo complexo, ou seja, “plurifacetado, constituído por modelos teóricos (teorias organizacionais) que enformam os diversos posicionamentos, encontrando-se, por isso, cada definição de organização vinculada aos pressupostos teóricos dos seus proponentes” (COSTA, 1996, p:12). Entretanto, Licínio Lima diz que “[...] a imagem da escola como organização é, porventura, uma das imagens menos difundidas, seja

no domínio das representações sociais de professores, alunos, pais, etc, seja mesmo no domínio académico" (LIMA, 1992, p:47).

Assim, ao se falar em modelos organizacionais e das teorias administrativas que os sustentam é preciso, inicialmente, conhecer a sua origem e refletir um pouco sobre eles, bem como se precisamos necessariamente enquadrá-los, ou não, em algum modelo já existente. Na visão de Anísio Teixeira, em seu artigo *Que é administração escolar?* (1961), "O administrador é homem que dispõe dos meios e dos recursos necessários para obter alguns resultados. Resultados certos [...]" (n.p.) mas que se diferenciam quando trata-se da administração voltada a empresas e da educacional. Nesse mesmo contexto, Querino Ribeiro também diferencia em sua obra *Planificação educacional* (2005) os dois tipos de administração, além da figura do administrador à do estudioso de administração, apesar de dizer que "de fato, a escola de hoje é uma empresa facilmente caracterizável pelo próprio rol de seus problemas – de pessoal, de material, de serviços, de financiamento [...]" (p:86). Ou seja, se analisada apenas de acordo com esses parâmetros poderá assemelhar-se a uma empresa, porém, se for vista a partir do ponto de vista do conceito de administração educacional faz-se muito mais ampla. De forma análoga, diferencia o termo "administração" de "organização" escolar. Enquanto o primeiro é composto de várias fases, onde a primeira é o planejamento, a organização é uma dessas fases[2] (segunda) contida dentro do conceito mais amplo de administração.

Assim, de acordo com os princípios básicos da administração e a partir dos trabalhos de Frederick Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1863-1947) nos Estados Unidos (Administração Científica), bem como de Henri Fayol (1841-1925) na França (Teoria Clássica da Administração) e Max Weber (1864 - 1920) na Alemanha (Teoria da Burocracia), vários autores como Teixeira (1961), Ribeiro, Q. (2005), Paro (1987, 1999), Zung (2013) e outros passaram a desenvolver seus trabalhos tendo os primeiros como base de sustentação para suas argumentações. Assim, a partir dessas leituras pode-se inferir que, para a compreensão dos modelos organizacionais educacionais atuais, é preciso também o entendimento da Teoria Geral da Administração (TGA), seja a científica, seja a clássica, mas sob um olhar de acordo com a época em que cada teoria é aplicada. Porém, há uma exceção para esse entendimento: na educação. De acordo com Vitor Paro, em seu artigo *Parem de preparar para o trabalho* (1999), ele deixa claro que "[...] os objetivos que se buscam na empresa capitalista não são apenas diferentes, mas ***antagônicos*** aos buscados na escola" (p:102, grifo do autor). Ou seja, para o autor, apesar do Brasil viver sob a ótica do capitalismo atualmente, suas escolas não devem seguir esses princípios pregado pelas ideias neoliberalistas. Talvez tenha sido com essa concepção que tenha surgido, recentemente, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e de forma antagônica o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) no país, visto que o primeiro concede bolsas para o estudante frequentar as universidades privadas, enquanto que o segundo financia esse tipo de estudo.

---

[2] Segundo Ribeiro, Q. (2005, p:87) as fases da administração constituem-se de planejamento, organização, gerência, avaliação e relatório, que por sua vez se adéquam aos setores de pessoal, material, serviços e financeiro.

Atipicidade institucional

A partir da leitura da Figura 02, pode-se inferir que a Rede Federal, e especialmente o IFRN, está a desenvolver-se quantitativamente de maneira muito rápida. Ao olhar para a sua natureza organizacional, seu rol de cursos, seu currículo, seu modelo de gestão e sua autonomia, percebe-se alguns diferenciais em relação as outras instituições educacionais, nomeadamente, em relação a seus níveis de ensino distintos. Assim, ao tratar-se dessa atípica instituição de ensino e para tentar entender as relações existentes entre os níveis médio e superior, será apresentado uma visão diferente da tradicional, ou seja, a partir dos alunos, para então compreender como é que esta instituição que é, em sua origem de ensino médio, providencia educação superior, além de funcionar sob a mesma administração.

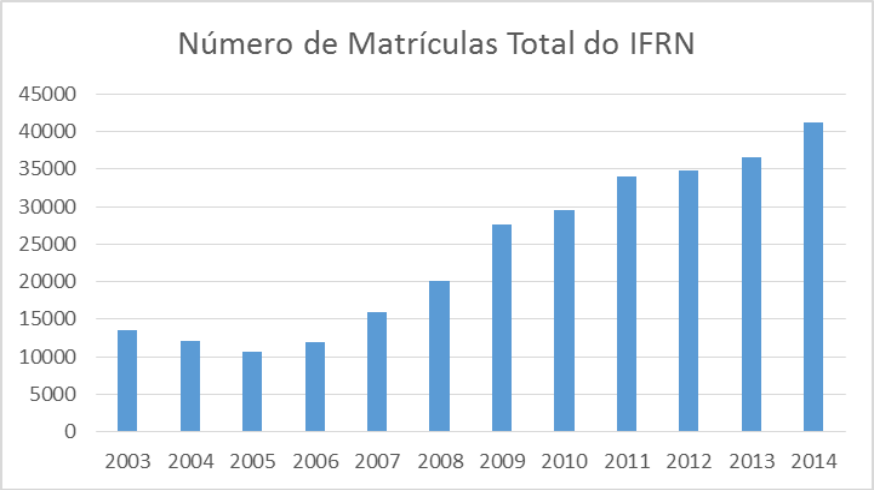


Figura 02: Evolução de matrículas desde a primeira fase de expansão do IFRN (**Fonte:** Construído a partir dos Relatórios de Gestão do IFRN de 2003-2014).

Metodologia da pesquisa

Imaginando a instituição como uma pirâmide, onde no topo está a reitoria e toda a equipe de gestores, no centro os órgãos de regulação e na base os estudantes, esse estudo não seguirá o fluxo convencional que seria escutar o que dizem os gestores e os órgãos de regulação sobre o desenvolvimento e andamento institucional. Essa pesquisa traz como fio condutor a visão dos estudantes sobre a instituição para só então contrabalancear com o que diz o outro lado da pirâmide. Assim sendo, a partir desse estudo poderá ser compreendido como os alunos enxergam a instituição como organização escolar e a suas percepções sobre o advento da expansão.

Para tanto, a ferramenta selecionada para refletir sobre o que os estudantes dizem sobre a expansão e a organização escolar foi o inquérito por questionário. O público alvo são as quatro primeiras turmas dos cursos integrado de informática[3] dos *campi* da primeira fase da expansão: Campus Ipanguaçu, Campus Natal-Zona Norte e Campus Currais Novos. De forma a ter-se um parâmetro de comparação também foi aplicado o inquérito aos alunos do Campus Natal-Central do mesmo curso integrado de informática.

[3] Foi escolhido o curso de informática por ser um curso comum à todos os campi do Estado e entende-se por integrado os cursos nos quais os alunos têm aulas das disciplinas propedêuticas e técnicas com a duração de quatro anos, o que corresponde ao ensino médio no Brasil.

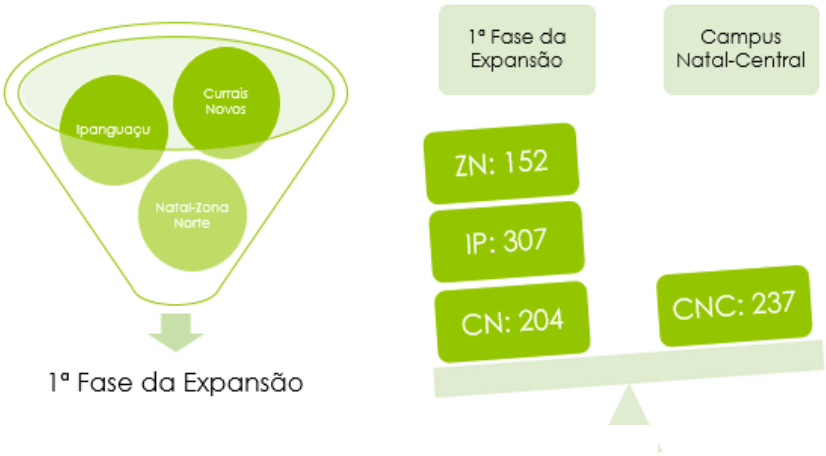


Figura 03: Distribuição dos alunos inqueridos (*Campus* x quantidade)

Assim se [illegible] que entraram em 2007, 2008, 2009 e 2010 e concluíram respectivamente em 2010, 2011, 2012 e 2013 e para os alunos do Campus Natal-Central os que ingressaram em 2008, 2009 e 2010 e se formaram em 2011, 2012 e 2013, totalizando 900 alunos.

Os dados foram coletados entre os meses de abril e julho de 2015, com os alunos das turmas de informática já citado anteriormente, além de ter sido implementado através do formulário de pesquisa do Google Docs. Assim, dos 900 alunos matriculados que iniciaram os respectivos cursos conforme Figura 03, houve um total de 293 evasões[4], ou seja, 32,55% dos matriculados, distribuidos da seguinte forma: o Campus de maior evasão foi o Natal-Zona Norte com 37,5%, em 2º lugar Ipanguaçu com 34,20%, em 3º Currais Novos com 29,9% e quem menos teve evasões foi o *Campus* da capital do estado, o Natal-Central, com 29,53%. Esses dados iniciais são apenas para localizar o leitor sobre o público alvo da pesquisa e o primeiro problema percebido: a evasão. Sobre esse assunto, num anterior trabalho, Oliveira (2013) teve a oportunidades de se debruçar sobre o fenômeno da evasão num dos cursos oferecidos, em um dos campus do IFRN: "É preciso buscar a cada dia a redução das elevadas taxas de evasão, para que seja aumentado o número de alunos que concluem seus estudos, de preferência, com um alto rendimento e aproveitamento das oportunidades acadêmicas que surgem no decorrer do curso".

Dito isso, para a coleta os dados foi enviado um *link* do formulário para o e-mail de 675 alunos (dos 900), no qual houve um retorno de 98 e-mails por problemas nas caixas postais dos destinatários, ou seja 14,51% não receberam o inquérito e ao final de quatro envio, com intervalo de 10 dias aproximadamente, obtivemos 242 respostas. Em um segundo momento, para alcançar um número maior de respondentes, realizaram-se ligações para celulares e residências dos alunos egressos (exceto para os que evadiram), explicando o objetivo da pesquisa e solicitando que os mesmos respondessem ao questionário. Assim, obtivemos mais 64 contribuições, o que totalizou 306 respostas. Na sequência, demos início a análise dos dados no qual serão apresentados algumas conclusões neste texto.

[4] Está sendo considerado evasão todos os casos registrado no Sistema Acadêmico que indique que, por algum motivo, o aluno não pertence mais aquele *campus*, seja porque ele tenha trancado, cancelado, transferido (interno ou externo), jubilado ou mesmo evadido.

Análise preliminar dos resultados

Dessa forma, ao iniciar essa etapa é preciso delinear o objetivo principal desse questionário que é tentar identificar, preliminarmente, a visão dos alunos quanto aos órgãos e instrumentos de regulação de uma organização, bem como a forma que eles caracterizam o IFRN sob o ponto de vista organizacional. Assim, quanto ao primeiro aspecto (órgãos e instrumentos de regulação), pode-se constatar que apesar dos documentos formais e conselhos darem voz para a representatividade estudantil, poucos conhecem ou participam do processo. Quando foi questionado se haviam participado, enquanto alunos, ou como egressos dos órgãos como o Conselhor Superior (CONSUP), o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPEX), Conselho escolar, Colegiado da diretoria acadêmica, Colegiado de curso ou Conselho de classe, 90,1% (272) dos alunos disseram que não havia participado de nenhum deles. A maior participação foi no Conselho de classe (5,6%) e a menor no CONSUP (1%).

Quando foram questionados se conheciam os documentos formais que dão sustentação às ações da instituição, ou seja, o Projeto Político Pedagógico (PPP), o Regimento geral e internos aos *campi*, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Projeto Pedagógico de Curso (PPC) e a Organização didática, o resultado foi o seguinte: 54,2% conheciam (pouco, bastante ou muito) o PPP; 61,1% conheciam o Regimento geral e 61,8% o interno; 25,2% o PDI; 52% o PPC; e 46,7% a Organização didática, dentre os critério de conhecimento citado acima (pouco, bastante ou muito). Assim, pode-se afirmar que o documento que eles menos conhecem é o PDI, enquanto o que mais declaram conhecer é o Regimento Geral e Interno. O PDI é um documento de natureza norteadora para as ações futuras da instituição, no qual foi construído a partir da participação democrática de todos da comunidade escolar a partir do Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) da Instituição (IFRN, 2015b), ou seja,

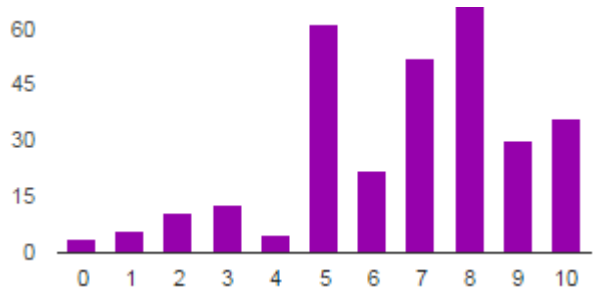
> Enquanto instrumento de planejamento e gestão que considera a nova identidade institucional a partir de suas raízes históricas e do atual contexto socioeconômico, este PDI oferece subsídios para uma melhor compreensão da instituição emergente no que diz respeito a sua filosofia de trabalho, à função social a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, a sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou pretende desenvolver, em sintonia com as demandas sociais e os arranjos produtivos locais (IFRN, 2015a, p:7).

Já quanto os Regimentos, este são documentos que delimitam o formato organizacional da instituição, seja em nível macro (quando envolve a organização de todos os *campi*), seja quanto a cada um dos *campi* individualmente. Esse é um dado interessante, que justifica a relevância desse estudo, que tem como ponto de partida o conhecimento organizacional dos alunos, onde poucos conhecem o documento que norteia as ações dos gestores para os anos seguintes, mas a maioria conhece a infraestrutura atual da instituição e dos *campi* em que estudam, portanto passam a ter mais propriedade em emitir uma opinião sobre tal.

Assim sendo, passando para a análise no campo organizacional e para inferir o ponto de vista dos alunos, foram propostas sete afirmações nas quais eles iriam se posicionar, em uma escala de 0

(discordância total) a 10 (concordância total) como o IFRN se caracterizaria. As perguntas envolviam conceitos claros sobre cada um dos modelos debatidos, por autores como Ellström (1984), Costa (1996), Morgan (2006), Lima (1998, 2011, 2012) e outros.

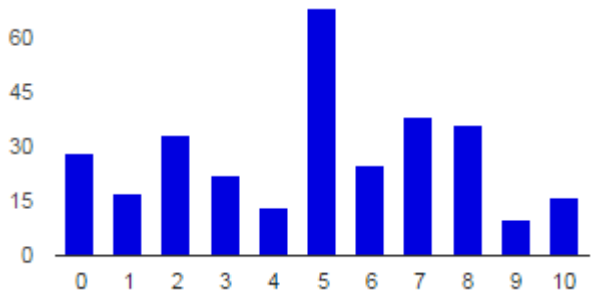
Assim, o primeiro enunciado dizia que "*O IFRN é uma instituição hierárquica que se caracteriza pelo controle e o cumprimento estrito das normas legais*", ou seja, essa afirmação faz referência ao Modelo Racional-Burocrático e como resposta, os alunos em sua grande maioria (87,3%) concordam com a afirmação. Morgan (2006) ao criar a imagem de máquina da organização ratifica esse pensamento, visto que as máquinas para cumprirem com suas metas seguem rigorosamente o que foi previamente estabelecido, de modo racional, sem questionamentos. Assim, esse modelo apresenta, a racionalidade quando tenta adequar os meios para atingir os seus objetivos



Discordância total: 0	**4**	1.3%
1	**6**	2%
2	**11**	3.6%
3	**13**	4.2%
4	**5**	1.6%
5	**61**	19.9%
6	**22**	7.2%
7	**52**	17%
8	**66**	21.6%
9	**30**	9.8%
Concordância total: 10	**36**	11.8%

Figura 04: Avaliação quanto ao Modelo Racional-Burocrático

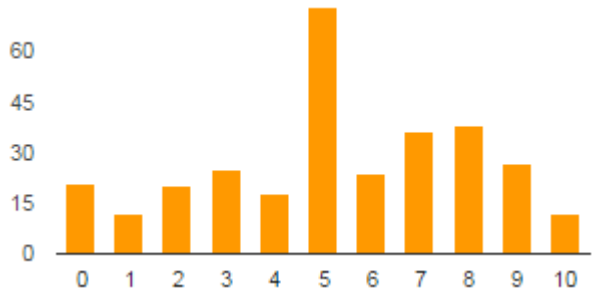
O segundo enunciado afirmava que *O IFRN é uma instituição que cumpre as normas legais, mas por vezes toma decisões que não se enquadram nessas normas.* Nessa questão os alunos ficaram bem divididos, com 22,2% de indecisos, sendo que há uma certa vantagem para a concordância (40,8%), sobre a discordância (37%). Ou seja, exatamente como o "modelo díptico" (LIMA, 1998), que apresenta uma visão com polos bem distintos, o resultado sugere uma instituição divida entre os que concordam com as ações instituicionais e os que percebem na ações escolares um pouco de dualismo político e que por algum motivo essas ações são retiradas do seu eixo normatizador.



Discordância total: 0	**28**	9.2%
1	**17**	5.6%
2	**33**	10.8%
3	**22**	7.2%
4	**13**	4.2%
5	**68**	22.2%
6	**25**	8.2%
7	**38**	12.4%
8	**36**	11.8%
9	**10**	3.3%
Concordância total: 10	**16**	5.2%

Figura 05: Avaliação quanto ao Modelo Díptico

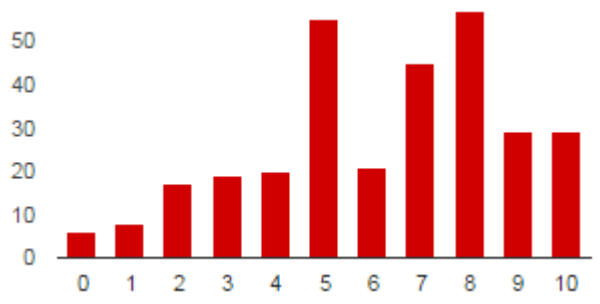
O terceiro enunciado, que tem como elemento central o modelo político, diz que *O IFRN é uma instituição que toma as suas decisões após um processo negocial e após a satisfação dos interesses de cada grupo em particular.* Mais uma vez surge uma alta incidência de indecisos (23,9%), e o grupo dos que concordam com essa afirmação prevalece (44,7%), contra 31,4%. O modelo político traz à tona os vários tipos de conflitos que existem nas organizações, que digam-se de passagem "[...] é normal e sempre estará presente [...]" nas mesmas. (MORGAN, 2006, p:191). Assim, ao estudar as organizações sob essa ótica, estamos a analisar os diferentes tipos de interesses e de poder que andam em paralelo no dia-a-dia institucional, bem como os jogos políticos que há entre indivíduos ou entre grupos, bem como também as coalizões.



Discordância total: 0	**21**	6.9%
1	**12**	3.9%
2	**20**	6.5%
3	**25**	8.2%
4	**18**	5.9%
5	**73**	23.9%
6	**24**	7.8%
7	**36**	11.8%
8	**38**	12.4%
9	**27**	8.8%
Concordância total: 10	**12**	3.9%

Figura 06: Avaliação quanto ao Modelo Político

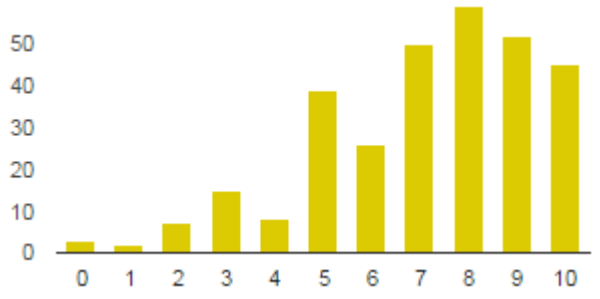
Por sua vez, o quarto enunciado faz referência aos processos ditos democráticos, como por exemplo o PDI, existentes no seio da instituição. A afirmação feita foi a seguinte: *O IFRN é uma instituição que funciona na base do diálogo, da participação coletiva e da tomada de decisão democrática*. Como resultado, os alunos demonstram uma visão diferenciada de Lima (2010), quanto ao diagnóstico sobre a hiperburocratização. Ou seja, o conceito anunciado por Lima, não se concretizou no caso do IFRN, de acordo com a visão dos alunos, que poderia ter na construção do PDI um exemplo clássico, visto que foi feito a partir de uma consulta a comunidade, utilizando-se de meios informáticos que, segundo o autor, tende a ser mais consoante com o hiperburocrático. Apesar disso, a visão dos alunos, em sua maioria (59,2% contra 22,8% e 18% de indecisos) é que a instituição tem, sim, um carater democrático, apesar do viés de natureza hiperburocrático.



Discordância total: 0	6	2%
1	8	2.6%
2	17	5.6%
3	19	6.2%
4	20	6.5%
5	55	18%
6	21	6.9%
7	45	14.7%
8	57	18.6%
9	29	9.5%
Concordância total: 10	29	9.5%

Figura 07: Avaliação quanto aos processos democráticos

O quinto enunciado, traz como elemento central o modelo cultural no qual as instituições podem ser construídas. Para tanto, foi afirmado que *O IFRN é uma instituição com uma identidade cultural que define a sua ação em função dos valores e da sua história*



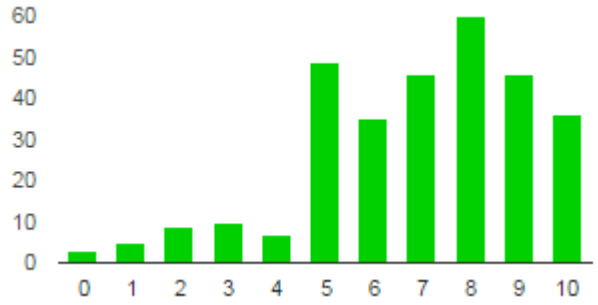
Discordância total: 0	3	1%
1	2	0.7%
2	7	2.3%
3	15	4.9%
4	8	2.6%
5	39	12.7%
6	26	8.5%
7	50	16.3%
8	59	19.3%
9	52	17%
Concordância total: 10	45	14.7%

Figura 08: Avaliação quanto ao Modelo Cultural

Como pode ser visto, os alunos concordam em sua grande maioria (88,5%) que ao metaforizar a organização com o modelo cultural estamos comparando-a a uma "[...] minissociedade, com seus valores, rituais, ideologias e crenças próprias" (MORGAN, 2006, p:136) e assim, ao fazer essa comparação, imagina-se que ela busque o seu desenvolvimento afim de alcançar os mesmos elementos de uma sociedade. É nesse ponto que o modelo cultural entra em ação ao analisarmos o seu potencial, no que tange o desenvolvimento de uma escola.

O sexto enunciado, traz em seu âmago a essência do Sistema Social como modelo organizacional e diz que *O IFRN é uma instituição que legitima a sua ação tendo em conta as influências externas e a sua imagem social.* Esta foi a questão onde os alunos tiveram o maior consenso quanto a concordância (88,8%) e dessa forma, o modelo de sistema social, "valoriza especialmente o estudo da organização informal, dos processos de integração, de interdependência e de colaboração, admitindo a existência de consenso entre os objetivos [...]" (LIMA, 2011, p:21). Não se pretende com esse modelo, igualmente aos já abordados anteriormente, estabelecê-lo como único para explicar as organizações educativas apesar de ser facilmente metaforizado como sistema orgânico,

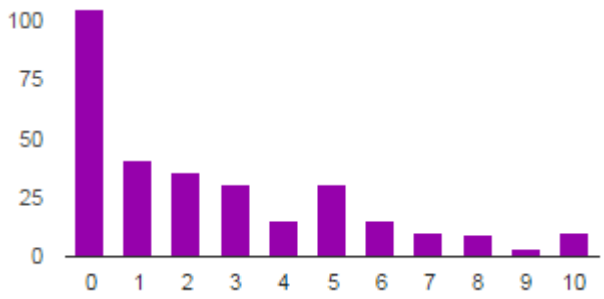
biológico, ecológico e até físico (LIMA, 2011, p:22). Ellström faz uma observação importante quando refere que "*In contrast both to the rational-and to the political model, the social system model views organizational processes as spontaneous, adaptive responses to internal or external demands, rather than as intentional action*" (ELLSTRÖM, 1983, p:234). Ou seja, esse modelo tem a espontaneidade das ações como ponto forte para responder aos problemas internos e externos de uma organização.



Discordância total: 0	3	1%
1	5	1.6%
2	9	2.9%
3	10	3.3%
4	7	2.3%
5	49	16%
6	35	11.4%
7	46	15%
8	60	19.6%
9	46	15%
Concordância total: 10	36	11.8%

Figura 09: Avaliação quanto ao Modelo de Sistema Social

Por fim, o sétimo e último enunciado, trata sobre a visão anárquica das organizações e afirma que *O IFRN é uma instituição cuja missão é vaga e as suas ações nem sempre obedecem a uma política racionalmente definida.* Essa foi a única questão em que, os que discordaram, foi maioria (84,6%) sobre os que concordaram, apesar de que diferentemente do que se possa imaginar o termo anarquia não sugere uma imagem negativa da escola, mas sim, diferente. Dessa forma, essa metáfora "[...] permite visualizar um conjunto de dimensões que poderão ser encontradas nas organizações escolares (se não em todas, pelo menos em algumas) [...]" (COSTA, 1996, p:89).



Discordância total: 0	105	34.3%
1	41	13.4%
2	36	11.8%
3	31	10.1%
4	15	4.9%
5	31	10.1%
6	15	4.9%
7	10	3.3%
8	9	2.9%
9	3	1%
Concordância total: 10	10	3.3%

Figura 10: Avaliação quanto ao Modelo Anárquico

Síntese das representações dos alunos

Assim sendo, após considerar os modelos (Racional-Burocrático (R), Díptico (D), Político (P), Hiperburocrático (H), Cultural (C), Sistema Social (S) e o Anárquico (A)), cruzar seus conceitos e teorias com o sistema organizacional que é visto no IFRN (na opinião dos alunos) e, por fim, ao

levar em consideração a atipicidade da instituição, pode-se dizer que na organização estudada todos os modelos citados encontram eco nas respostas dos alunos, não sendo possível dizer, claramente, se existe um modelo onde ela melhor se caracterize.

Porém, é possível dizer que, dentre os modelos anunciados, aqueles que apresentaram maior prevalência (mais de 80%), na visão dos alunos, foram o sistema social, o cultural, o racional-burorático e o anáquico, nesta ordem. Ou seja, poderia-se inferir, a partir disso, que a instituição tem suas ações pautadas principalmente pelas influências externas e pelo valor dado à imagem social, cujo elemento foi burilado ao longo de sua história e dos seus valores culturais, apesar de que todos eles foram sustentando na base da racionalidade, para alcançar e cumprir a sua, bem definida, missão, diante das múltiplas dimensões.

De forma menos intensa, com uma percentagem de concordância entre os 20% e os 45%, excluindo os indecisos, surge respectivamente os modelos político, díptico e o hiperburocrático. Assim, de acordo com essa visão, os alunos imaginam a organização como a união de interesses e grupos distintos, o que acaba por dividir a opinião entre aqueles que acham que a instituição executa suas ações dentro das normas legais e os que acreditam no não cumprimento delas, apesar de que creem na democracia dos seus processos, por mais hiperburocráticos que sejam.

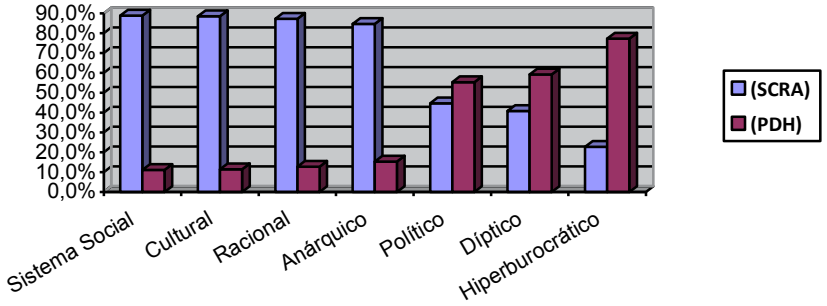


Figura 11: Imagem criada pelos alunos dos modelos organizacionais

Após a análise, essas são as duas imagens que prevalecem, de acordo com alunos, da instituição e, por isso, a partir desses pressupostos e do surgimento desses dois grupos, que aqui chamarei pelas letras iniciais dos modelos, de SCRA e PDH, respectivamente, no qual a percentagem média de concordância do primeiro foi de 87,3% e do segundo de 36,1%, pode-se concluir que a maioria dos alunos acreditam que o IFRN é composto predominantemente pelos modelos SCRA, enquanto que os três modelos restantes (PDH), obteve uma representatividade muito baixa, confirmando assim que a maioria (63,9%) dos alunos acreditam haver outros modelos, a exemplo do SCRA, que representem melhor a instituição.

Por fim, a sua atipicidade pode ser percebida a partir das múltiplas dimensões já citadas, nas quais pode-se relacionar com a articulação entre o ensino médio e superior, que de forma conjunta, porém incipiente, integram o sistema organizacional dessa instituição.

Referências

Brasil. (1909). Decreto nº 7.655, de 11 de novembro de 1909.

CEFETRN. (2007). PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO DO CEFET-RN: um documento em construção (2004 a 2006). Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte.

Costa, L. A. (1996). Imagens organizacionais da escola. *Porto: Edições ASA*.

_____. (2000). O ensino industrial-manufatureiro do Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, n. 14, pp. 89-107.

Ellström, P. (1984). Rationality, Anarchy, and the Planning of change in Educational Organizations. *Linköping Studies in Education*, n. 22.

IFRN. (2015a). *Plano de Desenvolvimento Insitucional (2009-2014)*. http://portal.ifrn.edu.br/ifrn/institucional/pdi/lateral/documentos-base/plano-de-desenvolvimento-institucional-ifrn-2009-2014. (Acessível em: 24 de julho de 2015).

IFRN. (2015b). *Plano de Desenvolvimento Insitucional (2014-2018)*. http://portal.ifrn.edu.br/ifrn/institucional/pdi/lateral/pdi-2014-2018/plano-de-desenvolvimento-institucional-pdi-2014-2018-2. (Acessível em: 24 de julho de 2015).

Lima, L. C. (1992*). A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar.* Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988). 2 Ed. Braga, Instituto de Educação e Psicologia-Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Universidade do Minho.

_____. (1998*). Para uma Análise Multifocalizada dos Modelos Organizacionais de Escola Pública. In L. Lima. A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Instituto de Educação/Universidade do Minho, pp. 577-604.

_____. (2010). *À ponta da baioneta, as escolas são transformadas em repartições de finanças*, in Jornal da FENPROF, nº 24 (entrevista concedida a José Paulo Oliveira).

_____. (2011). *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica.* 4. Ed. São Paulo: Cortez.

_____. (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional**.** In LUCENA, Carlos; JÚNIOR, João dos Reis Silva (Org.). *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: Xamã.

Morgan, G. (2006). *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas.

Oliveira, A. (2013). Evasão na Ead – um estudo de caso no curso de segurança do trabalho no campus São Gonçalo do Amarante – RN. In José A. Palhares & Almerindo J. Afonso (Orgs.), *O não-formal e o informal em educação: centralidades e periferias. Atas do I Colóquio Internacional de Ciências Sociais da Educação/III Encontro de Sociologia da Educação*, Vol. III. Braga: Centro de Investigação em Educação/Universidade do Minho.

Paro, V. (1987). *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo, Cortez Editora, 175p.

_____. (1999). Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. *Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola. São Paulo: Xamã*, pp. 101-120.

Teixeira, A. (1961). Que é administração escolar? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos***.** Rio de Janeiro, v.36, n. 84. não paginada.

Ribeiro, Q. (2005). Planificação educacional (planejamento escolar). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 86, n. 212.

O gerencialismo nas universidades portuguesas: quando o gestor substitui o professor

Catharina Marinho Meirelles
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
catme@uol.com.br

Resumo - Este trabalho tem por objetivo identificar a influência do *gerencialismo* na forma de governação das universidades portuguesas, a partir da homologação do novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) de 2007. Além da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental, foi realizada a pesquisa de campo através de entrevistas com 03 (três) professores de universidades públicas portuguesas. Entre as principais conclusões, é possível afirmar que as universidades portuguesas têm sido alinhadas aos imperativos da economia e aos interesses de organismos supranacionais. No conjunto das transformações em andamento, merecem destaque: os sistemáticos cortes no financiamento, a ênfase na busca da eficiência interna e do crescimento da produtividade das instituições, a hiperburocracia, entre outras. Neste contexto, os entrevistados identificam a presença dos elementos do *gerencialismo* nas universidades e reconhecem que o controle democrático nos processos de tomada de decisões nas universidades, tradicionalmente exercido pela administração acadêmica, tem sido substituído pelo poder dos gestores profissionais. Ainda assim, acreditam que o professor tem a possibilidade de se posicionar criticamente e de reverter a situação na qual se encontram.

Palavras-chave: Gerencialismo; Universidade; Democracia.

Que Professor?

Se perguntarmos àqueles que um dia freqüentaram ou que ainda freqüentam o Ensino Superior em Portugal, e não só, quais são as imagens que lhes vem às mentes quando pensam nos momentos vividos na universidade, muitas evocações se manifestarão. Além das praxes, dos pânicos das provas, certamente, quase todos os inquiridos terão, pelo menos, uma história sobre algum professor para contar. Estas histórias que povoam o território mnêmico dos estudantes universitários estão, geralmente, associadas a alguma situação onde o ofício de ensinar foi exercitado. Para o bem ou para o mal, o professor acaba por ser associado à sua forma de ensinar, à forma como conduz as avaliações, ao domínio (ou não) das tecnologias de ensino-aprendizagem, à hostilidade ou à afetividade na relação com os alunos, entre outras associações possíveis. Pensar na imagem do professor universitário, ainda nos remete a “mágica” do ensino.

Porém, se repetirmos, daqui a alguns anos, o inquérito que foi proposto acima, aos estudantes que iniciam ou iniciarão as suas atividades acadêmicas nas universidades neste momento ou em um futuro próximo, qual poderá ser a imagem associada ao professor universitário?

Fazendo um exercício de especulação, poderíamos pensar em algumas associações possíveis. Tendo em vista a gradativa impregnação do *ethos* econômico no sistema de ensino superior, é provável que os inquiridos do futuro verbalizem termos e expressões típicos da cultura mercantilista. É provável que o professor seja associado à imagem de um gestor de corporações

empresariais. Ele poderá ser avaliado e tido em consideração, de acordo com a sua capacidade de: gerir processos; organizar agendas; otimizar custos na relação entre *inputs e outputs* de estudantes no sistema, evitando o desperdício de tempo e dinheiro e, ainda, por sua capacidade de mover-se pelo globo terrestre no menor tempo possível, de forma a adaptar o conhecimento às necessidades do mercado globalizado. Fortemente impregnado pelo conceito do *self-made man*, o professor poderá ter a sua imagem diretamente associada à sua capacidade empreendedora para obter recursos externos que financiem seus projetos de pesquisa. Pensar na imagem do professor no futuro, poderá nos remeter à "mágica do mercado".

Apesar de ser um exercício especulativo, sujeito a equívocos e impressões rasas, baseamo-nos em sinais que apontam as tendências de formatação de um perfil específico de professor universitário, construído à imagem e semelhança do mercado.

Não é novidade que o trabalho do professor no Ensino Superior vem se alterando desde sempre. O que chama a atenção, entretanto, é que a feição que vem assumindo, está diretamente relacionada às mudanças observadas no sistema de Ensino Superior como um todo.

No caso de Portugal, são imensas as mudanças ocorridas tanto na estrutura, quanto na dinâmica das instituições de Ensino Superior, nomeadamente, nas universidades públicas, como o que se verá a seguir.

Ensino Superior em Portugal

Ainda que de forma inconstante, o sistema de Ensino Superior de Portugal sempre passou por mudanças. Durante muito tempo, porém, tais mudanças se deram em surtos rápidos e sintonizados com movimentos históricos mais amplos, conforme descrição de Torgal (2014).

O marco definitivo do processo de democratização deste nível de ensino, entretanto, pode ser associado ao marco da democratização do país, nos anos que envolveram o período revolucionário. Somente a partir de 1974 é que se observa o crescimento, a expansão e a disseminação do ensino superior por todo o país, saltando de um total de 49.375 portugueses com o ensino superior completo em 1970, para 155.284 em 1981 e chegando a 1.244.742 em 2011, conforme o censo apresentado na tabela abaixo[1]

[1] INE/PORDATA. População residente com 15 anos ou mais, segundo os Censos, com o ensino superior completo, total e por sexo. http://www.pordata.pt/Portugal.Acessível em 26/06/ 2015.

Tabela 1

População residente com 15 e mais anos, segundo os Censos, com o ensino superior completo: total e por sexo

Indivíduo

Anos	Sexo		
	Total	Masculino	Feminino
1960	49.065	38.345	10.720
1970	49.375	34.710	14.665
1981	155.284	100.515	54.769
1991	284.075	149.896	134.179
2001	Rv674.094	Rv293.117	Rv380.977
2011	1.244.742	490.405	754.337

Fonte/Entidades: INE, PORDATA
Última actualização: 2015-06-26
Última actualização: 2015-06-26

Houve, a partir deste período, um crescimento acelerado tanto do número de estudantes quanto da rede de estabelecimentos de ensino superior. Atualmente, existem cerca de 300 estabelecimentos em Portugal, considerando toda a rede com todas as modalidades de ensino superior públicas e privadas, localizadas tanto no território Continental quanto nas Regiões Autônomas de Madeira e de Açores, segundo os dados do INE, de 2013.[2]

Além do processo de democratização de seu acesso, o sistema de Ensino Superior sofreu intervenções significativas em sua estrutura legal, com a instituição da lei de bases do sistema educativo (Lei nº 46/86) e a aprovação das leis de autonomia do ensino superior universitário e politécnico (Lei nº 108788 e Lei nº 54/ 90). Como uma decorrência da adesão de Portugal à Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1986, foram realizadas, mais adiante, novas alterações legais, a fim de acomodar este nível de ensino às expectativas dos organismos transnacionais.

Foi o que observamos em 2005, mediante a Lei nº 49/2005, que alterou a lei de bases do sistema educativo que entrara em vigor em 1986, com o objetivo de integrar as universidades portuguesas ao Processo de Bolonha. Algumas das decorrências da implementação do referido processo foram: a criação do novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior - RJIES (Lei nº 62/ 2007); a aprovação do Regime Jurídico de Avaliação do Ensino Superior (Lei nº 38/2007) e dos novos estatutos relativos à carreira docente no ensino superior, em 2009 (Decreto-Lei nº 25/2009 e Decreto-Lei nº 207/ 2009).

A Reforma Gerencialista das Universidades.

As alterações no modelo de organização e no governo dos estabelecimentos de Ensino Superior foram introduzidas pela Lei nº 62/2007. A partir deste novo diploma estruturante, as instituições de

[2] INE. Estabelecimentos de ensino superior (N.º) por Localização geográfica (NUTS - 2002) e Natureza institucional; Anual - Min. da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE. Acessível em 20 de julho de 2015.

Ensino Superior passaram a ter a possibilidade de se transformarem em fundações públicas de direito privado ou de manterem a natureza de instituto público.

A legislação pode representar, segundo Lima (2011b) apenas uma fase de transição para modalidades mais avançadas de empresarialização. Para este autor, a inclusão, por iniciativa do XVII Governo Constitucional, de um conjunto de elementos gerencialistas no RJIES, traduz a crise do *ethos* acadêmico e denota que o Ensino Superior português se integra, estruturalmente, ao movimento mais global de reformas europeias.

A cultura e o *ethos* de tipo empresarial se tornam cada vez mais relevantes e apontam para um processo de privatização, ainda que de forma implícita, das universidades públicas, através de reformas que introduzem novos modelos de gestão. Para Santiago *et al* (2005), estas reformas têm causado impactos nas universidades portuguesas, através da defesa acirrada de um modelo gerencialista em lugar da condução política das universidades, ou seja, a defesa da gestão em substituição à administração acadêmica tradicional. Concretamente, o ensino vem se transformando em mercadoria e suas instituições são reformadas, de acordo com a lógica empresarial (Rubião, 2013; Seixas, 2003; Santiago *et al*, 2005).

Ao abordar esta temática, Lima (2011b) adota o termo *gerencialismo,* para se referir a um modelo que, em estando baseado em políticas públicas de cariz neoconservador e neoliberal, justificam elevados cortes no financiamento da educação e impulsiona o aumento na busca da eficiência interna e do crescimento da produtividade das instituições.

Torna-se patente que a substituição de um projeto político por uma gestão financeira, demarcada por constantes e significativos cortes orçamentais, tem sitiado a autonomia das instituições universitárias, nomeadamente, através do reforço do poder central e da submissão aos ditames do mercado. Este estado de "sítio" da autonomia das universidades afeta a autonomia acadêmica, desencadeando um processo de despolitização da Educação, onde a ideologia política é substituída pela política da racionalidade, onde decisões técnicas e individuais substituem decisões e políticas coletivas.

Seixas (2003) entende que este é um contexto onde se manifesta a "magia do mercado" (Ball, 1990; Dale, 1994 *apud* Seixas, 2003) caracterizado pela despolitização das políticas e pelo deslocamento dos custos e responsabilidades. Para ela, esta despolitização só é possível porque a desregulação e a privatização transferem a responsabilidade pelos resultados educativos para as instituições e comunidades sem, entretanto, delegar o poder necessário para que estes resultados sejam definidos e alcançados de forma autônoma. Desta forma, o Estado mantém, remotamente, o controle dos sistemas, sem os custos políticos e econômicos que lhes são inerentes.

Com o apoio de setores conservadores e tecnocráticos externos e mesmo internos às universidades, o modelo gerencialista vai se fortalecendo através de discursos políticos, atos legislativos e medidas avulsas de administração, fortemente marcados pelo controle e pela avaliação.

Neste cenário, a gestão concentra os poderes no líder unipessoal formal, verticalizando a relações hierárquicas de forma acentuada. Ou seja, os gestores das universidades têm seus poderes

exacerbados, principalmente, se comparados ao poder de influência e à possibilidade de participação dos outros membros da comunidade acadêmica. A diversidade de interesses das organizações e seus membros passam a ser substituídos pelos interesses dos *stakeholders*, dos clientes e das parcerias empresariais e econômicas estabelecidas. (Seixas, 2003; Lima, 2011b; Santiago *et al*, 2005).

Trata-se, de uma completa redefinição da universidade, de sua missão, planejamento, operacionalização e etc., a partir de políticas que enfatizam a profissionalização da gestão, levando a substituição dos reitores-acadêmicos por reitores-gestores, segundo Santiago *et al* (2005).

O exposto até aqui retrata uma breve síntese da perspectiva teórica sobre a presença do gerencialismo nas universidades públicas portuguesas. Entretanto, nos importa entender a percepção dos professores do Ensino Superior, nomeadamente deste subsistema, sobre tais transformações em seus modos de trabalho. Assim, considerei relevante buscar apreender a forma como os docentes do Ensino Superior de Portugal identificam estas transformações em seus modos de trabalho.

Dispositivos metodológicos:

Neste trabalho foram utilizados como dispositivos metodológicos, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo, sendo esta última realizada através de entrevistas semi-estruturadas.

Os dados parciais, aqui apresentados, foram coletados durante o Estágio Avançado em Política Educativa, realizado na Universidade do Minho, em Braga - Portugal, entre 2014 e 2015. Os dados completos da referida pesquisa serão utilizados em minha tese de doutoramento, que se encontra em fase de elaboração.

Aqui, serão apresentados trechos de apenas 03 das 11 entrevistas realizadas, escolhidos de forma aleatória, considerando como único fator na escolha desta amostragem específica, o fato de que os sujeitos são professores de universidades públicas de Portugal. De forma a garantir o anonimato dos entrevistados, utilizei as designações: P1; P2 e P3, na referência de suas respectivas falas. Busquei reconhecer nas falas transcritas a percepção dos entrevistados sobre os elementos gerencialistas presentes nas universidades e na carreira docente, nomeadamente.

Reforma do trabalho docente – como a percebem os docentes.

A forma de gestão anteriormente descrita explicita a tendência a uma hiperburocratização, de acordo com a definição do Lima (2011b), caracterizada por um registro acentuado na concentração e centralização do poder de decisão. A autonomia dos professores tem se diluído através das políticas postas em prática. Os trechos abaixo transcritos denotam como os professores entrevistados percebem as alterações em suas formas de trabalho.

> Todavia, o que acontece a partir dos anos 90 é uma captura desta configuração autonómica, uma captura por parte dos discursos e práticas neoliberais deste novo contexto. E, designadamente, através dessa doutrina difusa e conjunto de práticas e técnicas mais ou

> menos difusas que nós chamamos nova gestão pública porque não há um corpo doutrinário. É um conjunto de práticas, são mais ou menos teorizadas, mas é algo fluido. (P1)

O entrevistado identifica a perda da autonomia nas universidades, decorrente da nova gestão pública, como sendo um processo difuso, com práticas híbridas e fluídas e, muitas vezes, não reconhecido como um modelo sistematizado de seqüestro da autonomia universitária.

Há ainda, no cerne do gerencialismo, a substituição da gestão colegiada por uma liderança unipessoal, recorrendo-se ao saber pericial e a uma tecnocracia cada vez mais impregnante. Os docentes já não têm autonomia para tomar decisões coletivamente e são submetidos a técnicas de gestão que, apesar da aparente neutralidade, são políticas.

> Então não é verdade que todos nós queremos um ensino superior de qualidade? Alguém acha que o dinheiro público deve ser desperdiçado e que não se deve prestar contas? Não, não achamos. Agora, o que é que tu queres dizer quando dizes? Então não é bom termos instrumentos de avaliação do desempenho do docente, desempenho do investigador? É, mas a questão é que o instrumento influencia a política a que serve. E aquilo que parecia uma mera tecnicalidade, uma coisa técnica, transforma se na própria política. (P1)

> Estou lhe a dizer, era assim durante muito tempo, agora temos as plataformas, mas durante muito tempo não tivemos. Os sumários, as aulas, a assiduidade, as classificações quer dizer, há muito pouco do ato pedagógico; mesmo dentro dos próprios departamentos (...) os alunos também não nos avaliavam, passaram a avaliar. (P3)

O alcance da eficácia, da eficiência e da escolha ótima passa a ser perseguido pelos gestores de forma intensificada, instaurando na comunidade acadêmica uma cultura de obsessão para com os critérios de qualidade, avaliação e mensuração dos resultados. Logo, a performance competitiva inter e intra institucional determina o teor das decisões tomadas nos órgãos máximos das universidades.

> Esta vertigem avaliativa, esta vertigem gestionária, esta vertigem de medir tudo que é suscitável de ser medido, medir, quantificar. Esta vertigem de prestação de contas, que é legitima. A sociedade quer saber em que é que estes senhores e estas senhoras aqui nestas Universidades fazem, porque somos nós que estamos a pagar isso, no caso das públicas. Queremos saber e isso é legitimo. Mas significa só isso ou significa outras coisas? (P1)

> Nós dizemos e há muitos colegas obcecados com a produção científica. (...) porque em avaliação, uma coisa era quando nós tínhamos que ter produção para efeitos de progressão na carreira. Hoje não, no modelo que está em vigor, se a pessoa tiver duas menções negativas pode ser convidada a sair! (...) “O artigo da revista tal, quanto vale?” A negociação é muito essa, não é? Sim, eu fui diretor de curso, eu fui do conselho científico, eu fui do conselho geral, eu fui; não é? Isto vale alguma coisa?” (P3)

O trabalho docente passa a ser organizado em linha, com maior hierarquização e fosso na divisão do trabalho entre gestores e professores. A tradicional intervenção política dos acadêmicos nas decisões relativas aos rumos das universidades é refreada, quando não eliminada, e se estabelece uma nova categoria de gestão profissional distinta da administração acadêmica.

> (...) como é que os académicos estavam habituados, estavam no hábito de se governarem a si próprios, como é que eles estão a reconfigurar a sua ação em instituições que no âmbito do novo quadro legal e fruto do ar gestionário ou managerialista do tempo, como é que eles estão a recompor se? (P1)

> (...) Muito burocratizada. Mas também admito que as circunstâncias de hoje (...) as universidades têm que se ajustar. Agora isso não significa que as universidades se transformem em empresas, em que as pessoas se transformem em funcionários e que possam ser rapidamente substituídos se não servirem. (P2)
>
> Portanto, há um processo de burocratização e de funcionalização geral. Hoje somos, acentuou se, digamos, a vertente de funcionários. De funcionários do Estado, portanto, funcionário público (...) digamos, mesmo sendo especializado, que tem características específicas, é um intelectual digamos assim, é uma pessoa que trabalha com o saber, tem um saber especifico, especializado, etc. Mas é um subordinado, é um empregado, é um funcionário, cujo desempenho tem vindo a ser crescentemente vigiado, supervisionado, controlado. A prestação de contas aumentou ... imenso. (P3)

Com o poder corporativo dos docentes, cada vez mais enfraquecido, a pesquisa (inovadora e rentável para o mercado) passa a ser mais valorizada do que o ensino e os direitos de propriedade intelectual dos currículos associados aos mercados acadêmicos assumem maior relevância.

> E, de fato, tenho notado um crescente peso da preocupação com a avaliação, por exemplo, nas escolhas estratégicas que, enquanto pessoais e enquanto profissionais, fazemos. Isto é, para lhe dar um exemplo muito rude, se eu tiver em perspectiva a colaboração com a Universidade de Luanda para desenvolver um projeto, sei lá, sobre a relação do ensino secundário com a empregabilidade. Eu estou a inventar esse assunto. E tiver outro da Noruega ou inglês, eu, estrategicamente, vou escolher aquele que me... percebe onde eu quero chegar? O que quero dizer? De fato isto tem impactos, tem impactos grandes essa febre avaliativa. Esta febre avaliativa tem impactos nas nossas escolhas enquanto profissionais. (P1)
>
> Porque na verdade, o que nos continuavam a exigir e que nos exigem cada vez mais é um grande nível de produtividade científica na área em que trabalhamos, é internacionalização da investigação, é captação de financiamento externo (...). E estas lógicas, dificilmente, se compatibilizam mesmo com a investigação pedagógica. (P2)
>
> (...) Mas passou a haver, mesmo na FCT, nas agências de avaliação, uma tendência muito forte nos últimos anos para, acima de tudo, valorizar a produção científica centrada que resulta da investigação. (...) a pessoa faz inquéritos, faz entrevistas, tem um projeto de investigação, essas coisas demoram e os resultados surgem dois, três anos depois. Porque é completamente diferente. Outra coisa é eu sentar me aqui e escrever um artigo teórico, fazer uma recensão, posso discutir um dado problema num sentido puramente teórico, não é? Outra coisa é realizar a pesquisa, todo a trajeto, organização, preparação, lançamento, tratamento de dados, todo um processo (...) essas coisas tem um *timing*, demoram. (P3)

Neste quadro de "indústria do ensino superior", conforme Seixas (2003) o poder da estrutura administrativa se sobrepõe ao poder tradicional da estrutura acadêmica, levando ao que Ball (1990, apud Seixas, 2003) considera como proletarização do trabalho docente.

> O interessante é que nós somos promovidos digamos assim, movemos nos na carreira com base na nossa produção de investigação. E isso leva muitas vezes a menorizar a docência, menorizar a docência. O que significa e tem impacto, esta pressão para publicar, *Publish or Perish*, é consumidor de tempo que muitas vezes, na minha perspectiva, é roubada ao investimento na docência. (...) como é que se resiste no interior de um sistema que, por exemplo, através das plataformas informáticas me regulam o comportamento? Eu, por exemplo, estou sempre a ser vigiado se respondo a tempo, se não respondo a tempo..., quanto

> tempo demoro a responder aos meus estudantes e por aí a diante. Isto são modelos crescentemente "panópticos" de vigilância. (P1)
>
> A avaliação tornou se uma indústria. Há imensas agências de avaliação que estão constantemente pedindo informação: "o professor tem que ter os currículos em ordem, por as coisas..." Cuidado, não é? Tudo isto junto, em minha opinião, a dimensão de turmas etc., eu tenho as maiores desconfianças. Boa parte dos resultados depende da produção e não é de uma produção qualquer. É a produção de artigos em inglês em certas revistas, não é? Aquilo que eu faço que agora tem um nome pomposo: interação com a sociedade. Eu já faço interação com a sociedade há 30 anos, sem receber um tostão! As prendas que me dão são giríssimas, são quase sempre afetivas! (P3)

Segundo Ulrich Teichler (1998 apud Seixas, 2003), a crescente ênfase conferida à gestão da universidade leva à emergência de um quarto poder ou quarta forma de coordenação dos sistemas de ensino superior: "os gestores do ensino superior". No RJIES, esta vertente fica muito acentuada, por exemplo, com a composição do Conselho Geral. Ainda assim, há professores, dentre os entrevistados, que acreditam haver uma margem de manobra no referido regimento,

> (...) como a nossa lei, o nosso enquadramento legal dá margem de manobra, como dizia há pouco, é uma versão mitigada da nova gestão pública, como dá margem de manobra para os académicos, há ainda processos de eleição, por exemplo, o diretor da faculdade na universidade pelo menos, é eleito pelo conselho de representantes que é um órgão coletivo (...) o nosso RJIES tem um carácter meio de mitigado, ele permite essa abertura. (P1)

O que nos chama a atenção, entretanto, é que, ao invés do que o cenário acima descrito poderia nos levar a concluir, as pressões para que este estado de coisas se estabeleça, e com a intensidade com que vem ocorrendo, podem, também, ser autogeradas. Segundo Santiago *et al* (2005) os mecanismos de controle, como a avaliação e a monitorização sistemáticas têm provocado nos docentes, a introjeção e a naturalização dos princípios gerencialistas.

> Todavia, não podemos esquecer que o discurso gestionário e o discurso *managerialista* nasceu também nas universidades. (...) e uma grande parte dos académicos, os que responderam, insistiam no sistema gestionário, nos sistemas de controlo, nos sistema de ligar a recompensa ao desempenho e por ai adiante. (P1)

Parece que há, e alguns estudos o comprovam (Santiago *et al*, 2005; Seixas, 2003), uma interiorização, por parte dos próprios professores, da necessidade da busca da qualidade ditada pelo mercado, principalmente, quando os resultados de seus trabalhos passam a ser considerados como um meio de conseguir um maior reconhecimento social e prestígio profissional.

> (...) que agora diziam: olha, nós temos que jogar o jogo. Nós temos que jogar o jogo. E é interessante ver, fazendo análise dos seus discursos, como eles incorporam no seu próprio discurso. E a incorporar no discurso próprio é incorporar na identidade. Incorporam elementos e o jargão *managerialista.* Agora não tomamos, não fazemos, não desenhamos projetos, projetos de investigação no sentido mais amplo, agora temos estratégias, já não desenhamos, já não temos carreiras, temos antes tarefas que, através do nosso desempenho, são medidas. Há de fato uma nova forma de governo dos corpos e das mentes, que é muito insidioso. É muito insidioso. (P1)

A dimensão econômica torna-se, cada vez, mais valorizada e a universidade começa a ter que responder a pressões externas e internas para se redirecionar do campo social para o campo

econômico, sendo convocada publicamente para atender aos interesses empresariais, agora identificados como os interesses nacionais no contexto de alta competitividade econômica internacional (Santiago *et al*, 2005).

> Acho que há limites para tudo e eu acho que há questões éticas e deontológicas que temos de preservar e que eu, às vezes, vejo um bocadinho ignoradas a minha volta. (...) Tudo em favor de, ok, é preciso termos mais alunos ou preciso não sei o que, e então salta se por cima de uma série de coisas que às vezes são importantes. E…e… isso é grave. (...) onde é que estamos a passar a barreira do aceitável? Eu acho que isso é muito importante. Para mim é muito importante. (P2)

Os professores, segundo Santiago *et al*, (2005), começam a se identificar mais com os interesses da instituição e seu papel no mercado do que com a defesa dos interesses coletivos da academia em seu sentido pleno.

> (...) porque muitas vezes temos de resistir a nós próprios. Porque os grandes trabalhos, por exemplo, relacionados com a gestão publica, pelo amor de Deus! Não vierem só das empresas, vêm, também, das universidades. (P1)

Ao assumirem posturas de isolamento e competitividade, a partir da lógica de mercado, os professores se tornam, cada vez mais, gestores no interior das universidades. Com exigências que os distanciam das atividades de ensino, os professores passam a assumir a gestão de atividades burocráticas informatizadas, donde as plataformas e as mídias de controle se destacam, além da responsabilidade por captar recursos e alunos, otimizar custos, desenvolver projetos e pesquisas que sejam rentáveis para as universidades.

> Portanto é muito fácil de nos esquecermos de que as instituições são as pessoas. É muito fácil iludir mo nos de que estamos realmente a seguir um caminho de grandes mudanças e relações, quando se calhar daqui a uns tempos vamos verificar que as coisas não estão a funcionar e que, portanto, eu acho que hoje, mais do que nunca, se calhar é importante cada um de nós ter essa preocupação com o outro e também no coletivo, ter um sentido autocrítico que é uma coisa que, às vezes, falta muito nas universidades. (P2)
>
> A tecnologia também reduziu esse tipo de autonomia. Porque agora com as plataformas nós somos obrigados a colocar lá os sumários não é? Somos avaliados. Anos a fio não éramos avaliados por ninguém. Éramos avaliados para progressão na carreira. (...) na década de 80, 90 e até muito recentemente, a carreira fazia-se sem qualquer tipo de controle social ou institucional. (...) claro, essa relação do Estado com as profissões depende sempre de uma relação de confiança e da expectativa de que o profissional vai funcionar de acordo com certa ética, com certa deontologia, com certos padrões ideais e, portanto, que não cometerá certo tipo de coisas (P3)

Neste contexto, os professores lamentam a diminuição da importância da atividade de ensinar, da progressiva falta de integração entre o ensino e a pesquisa, que tem modificado substancialmente a feição da universidade.

> Porque o que faz superior da educação superior é o facto dos processos de ensino e aprendizagem acontecerem no âmbito e na relação entre a investigação e o ensino, isto é, uma universidade que não ensina aquilo que investiga não é bem, bem uma universidade. (...) os indicadores de desempenho fazem com que, na minha perspectiva, a fixação profissional esteja, precisamente, no preenchimento desses requisitos que permitam preencher os

> indicadores necessários à promoção e afastar os olhos, o coração e cabeça (suspiro) daquilo que ... é essencial numa universidade, que é a educação. (P1)
>
> Na verdade, depois nunca houve uma criação de condições para que os docentes que inicialmente se sentiram, muito deles, entusiasmados com o processo de Bolonha e começaram a realizar inovações, umas mais individuais outras mais coletivas, mas isso é a minha leitura, foi esmorecendo, na medida em que fomos percebendo que esta importância conferida ao ensino era mais ilusória, era mais virtual do que real. (P2)
>
> Se nós tivéssemos uma grelha de avaliação na universidade, que valorizasse as aulas, o ser bom professor, o ser bom orientador e pontuasse isso de forma forte nas grelhas, nós teríamos um investimento diferente. (P3)

Há, ainda, por parte dos entrevistados, o reconhecimento de que o trabalho docente vem sendo alvo de desconfiança e desqualificação, principalmente, por parte dos gestores que conduzem as políticas educativas no país.

> Isto depois tem muito a ver com os desempenhos, com desempenhos que passam para fora (...) aquilo que se faz com toda a política educativa em Portugal (...) assenta numa política e numa atitude de profunda desconfiança em relação aos professores. A idéia é: estes senhores só trabalham debaixo de supervisão e debaixo de um controle muito apertado. E só é possível definir metas, resultados, objetivos e a pressionar os professores, mas retirando lhes todas e qualquer margem de autonomia, e os professores muito controlados, sendo obrigados a atingir resultados e a prestar contas de forma cada vez mais forte não é? E, portanto, modificando, também, tornando mais duros, mais precisos, mais meticulosos, mais constantes todos os modelos de avaliação e os ganhos de avaliação. Portanto, eu penso que no caso dos professores universitários, eu acho que o que se tem assistido nos últimos tempos também é um profundo desprestígio também. (P3)

Com o poder de decisão limitado, recursos escassos, metas progressivamente elevadas, carreira em processo de desqualificação e afastamento das atividades de ensino, recai sobre o docente a gestão de sua própria resiliência para não sucumbir diante dos desafios impostos externa e internamente. Ainda que isto signifique sofrimento.

> Hoje mais do que nunca é importante olharmos para as pessoas como pessoas. Hoje as coisas são mais difíceis. (P2)
>
> A crise, a tendência que já havia para o maior controlo e supervisão do trabalho dos professores, uma maior pressão avaliativa, maior atenção digamos e cobrança dos professores, tudo isso junto, penso que e durante algum tempo sente se no ar um clima depressivo, clima triste. Nós, portugueses, já somos para o triste, ainda ficou mais triste, não é? Mas o que se nota é que as pessoas perderam a ilusão, perderam o gosto, perderam o entusiasmo, estão tristes, estão desiludidas, refugiam se em casa, não estão cá. O que eu sinto, estou a especular, mas o que eu sinto na generalidade, é uma atitude muito pragmática, calculista, defensiva, digamos de afastamento deliberado, intencional face aquilo que supõe, face ao conjunto de expectativas sociais, face aquilo que seria, digamos, o papel, a função social, a maneira de estar do professor universitário não burocratizado, não funcionarizado, que não aceita a imagem de alguém que leva a debitar umas aulas e vem se embora. (P3)

Como a história não está acabada, e a carreira docente é um processo em construção, os entrevistados acreditam que é possível resistir ao modelo que ora se impõe. Tendo em vista o caráter híbrido das políticas que compõem a chamada “nova gestão pública”, ainda há margem de

manobra para que os docentes se posicionem e protagonizem alterações que garantam uma educação de nível superior, realmente superior.

> (...) desconstruindo intelectualmente, criticamente, políticas, atitudes, comportamentos e até a própria resistência. Acho que é a nossa tarefa, acho que é a nossa tarefa enquanto intelectuais e enquanto pessoas que fazem educação superior, porque aliam a sua investigação a aquilo que ensinam. (P1)

> (...) neste período de grandes mudanças em que a nossa identidade profissional está a sofrer um forte abalo, em que nós temos que reencontrar o nosso lugar, em que nós temos de ... sim, pensar em coisas para o futuro, mas também não esquecendo totalmente o que tem vindo a ser feito até agora, ou seja, não anular a nossa história a nossa tradição. Mas tentar encontrar a partir daí outras oportunidades em que os dilemas e os conflitos são necessariamente maiores hoje do que eram a 15 a 20 anos atrás. (P2)

Considerações finais.

A partir do alinhamento aos imperativos econômicos e às diretrizes de organismos internacionais, percebemos que as universidades portuguesas têm sido fortemente influenciadas pelo *ethos* mercantilista. Com as alterações em suas estruturas e formas de funcionamento, através do RJIES, as universidades assumem o modelo gerencialista e os modos de trabalho dos docentes acabam por se transformar.

Através da análise das entrevistas realizadas, foi possível perceber que os professores tem consciência destas transformações, ainda que as políticas que as fazem acontecer sejam difusas, se sentem desprestigiados e alvos de desconfiança dos gestores ao serem submetidos a imensas avaliações e variados mecanismos de controle, identificam o processo de mercantilização do conhecimento com a priorização da pesquisa mais rentável em detrimento da pesquisa pedagógica e do ensino, lamentam que o ensino esteja se tornando uma atividade secundária na academia e que a gestão domine o nicho de atividades no interior da academia e diagnosticam um clima depressivo e de desmotivação entre os acadêmicos.

Ainda assim, entendem que há um espaço de manobra, em função das possibilidades ou aberturas que os documentos estruturantes apresentam, defendendo que, se os docentes exercerem o seu papel crítico e questionador dos modelos impostos, será possível reverter o quadro que ora se apresenta.

Referências

Lima, L. C. (2011b). Avaliação, Competitividade e Hiperburocracia. In. Alves, M. P; De Ketele, J-M. *Do currículo à Avaliação, da Avaliação ao currículo,* Porto Editora.

Lima, L.C. (2011c) *A educação na república.* Ed. Profedições.

Rubião, A. (2013) *História da Universidade – Genealogia para um modelo participativo.* Ed. Almedina.

Santiago, R.; Magalhães, A.; Carvalho, T. (2005). *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português.* Ed. Cipes.

Seixas, A. M. (2003). *Políticas Educativas e Ensino Superior em Portugal – A inevitável presença do Estado.* Coimbra: Coleção Labirintos nº 5.

Torgal, L.R. (2014). *Que universidade? Interrogações sobre os caminhos da universidade em Portugal e no Brasil.* Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra/ UFJF.

As consequências das avaliações externas em larga escala no trabalho escolar: perspetiva de professores e diretores

Edna Borges
Universidade Federal de Minas Gerais
edna.borges25@yahoo.com.br

Virgínio Sá
Universidade do Minho
Virsa@ie.uminho.pt

Resumo - O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), criado no ano de 2000 no estado de Minas Gerais, Brasil, insere-se no processo de reforma do Estado implantado pelo governo brasileiro, a partir do início da década de 1990, com o objetivo de o reformar, reorganizar e modernizar. Este artigo apresenta resultados parciais de uma investigação mais ampla que procura conhecer e refletir sobre os significados atribuídos pelos docentes e gestores escolares quanto à influência dos processos avaliativos externos nas práticas cotidianas da escola.
Palavras-chave: avaliação externa, educação básica, trabalho escolar

Introdução

O SIMAVE foi criado no ano de 2000 como um mecanismo estratégico de planejamento da política educacional do estado de Minas Gerais, para a efetivação de políticas mais equitativas com o objetivo de melhorar a qualidade da educação. Apresenta como princípios a descentralização, participação, gestão consorciada, formação do professor, equidade, publicidade e independência. Insere-se no contexto da reforma do Estado, efetivada pelo governo brasileiro, na década de 1990 que, por sua vez, está alinhada com as transformações económicas, políticas e sociais que atingiram diversos países do mundo a partir da década de 1970.

A proposta desta comunicação é apresentar, de forma resumida, parte da pequisa de doutoramento sobre as consequências das avaliações externas na prática de docentes da rede pública estadual de Minas Gerais. A investigação apoiou-se em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. Para a compreensão da construção do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no Brasil e do SIMAVE, foram consultados, entre outros, os seguintes autores: Gatti (2013), Freitas (2013), Horta Neto (2006), Brooke (2011), Vianna (2005).

Avaliação, estado avaliador e qualidade da educação

Para diversos autores, como Afonso (1998, 2005,2009, 2012), Barroso, (2005), Lessard (2008), Lima (2011), Oliveira (1999, 2000), Sá (2009), Waiselfisz (1993) e Sousa e Arcas (2010), as reformas educacionais que se iniciaram em meados da década de 1980, ocorrem no âmbito da

redefinição do papel do Estado e das funções do poder central, dando origem a um novo Estado, muitas vezes denominado de "Estado Regulador", outras de "Estado Avaliador", "Estado Articulador","Estado Mínimo" ou "Estado Gestor". Este novo Estado implementará um novo modelo de regulação educativa, produto das novas articulações entre as demandas globais e as respostas locais que afetará substancialmente a gestão e organização do trabalho escolar, tendo nas avaliações externas do desempenho escolar dos estudantes o seu eixo central.

Um dos primeiros pesquisadores a empregar a expressão "Estado avaliador" foi Neave (1988, 1998, 2001), quando da análise de mudanças ocorridas no ensino superior no final da década de 1980. O autor identifica que apesar das instituições educativas deterem uma significativa autonomia pedagógica e financeira, os objetivos e o currículo são definidos pelo órgão central, procedendo o Estado a uma contratualização da autonomia com as escolas.

Nessa mesma linha, Maroy (2006) analisa que "o Estado negocia com as entidades locais (como as escolas) as 'metas a atingir' delegando-lhes responsabilidades e disponibiliza recursos para a sua concretização, atendendo à missão geral definida pela tutela, ao público e ao contexto local da escola" (p. 53). No seu novo papel, o Estado "define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo em que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não alcançados" (Lessard, Brassard e Lusignan, 2002, p. 35). O Estado diminui a sua intervenção na provisão direta do serviço educativo, passando a definir objetivos e critérios de qualidade para o produto final. As escolas são assim conduzidas a promover mecanismos de autorregulação, o que exige "a difusão e a aceitação de uma cultura de avaliação que tenha como suporte quer a avaliação externa quer a autoavaliação institucional com o objetivo de melhoria das práticas e dos seus resultados" (Maroy, 2006, p. 53). A visão é a de que a estratégia de autorregulação levaria as escolas a desenvolverem "processos de aprendizagem organizacional e profissional que conduzam a uma melhoria da qualidade educativa das escolas" (idem, p. 53).

Ao discutirem sobre as reformas educacionais das décadas de 1980 e 1990, Formosinho e Ferreira (1998), alertam que o Estado agora dito "regulador" prepara a sua retirada "através da valorização de mecanismos de micro-regulação e apelando à responsabilidade da sociedade civil" (p. 78), centrando o seu foco na "mobilização e responsabilização dos atores locais" (p. 78), procurando, sobretudo "uma adesão consensual às ideias de eficácia e eficiência, de competitividade e produtividade" (p. 78). Nessa perspectiva o Estado passa a assumir o papel de "metarregulador" (Barroso 2005).

Esse processo provocará alterações na realidade escolar, no trabalho docente, nas relações no interior da escola e na noção de autonomia profissional, em função do surgimento de novas formas de regulação e de seus instrumentos que, em muitos casos, levarão à fragilização de elementos tradicionalmente considerados centrais da profissionalidade docente, como a autonomia, a competência em matéria de currículo e de avaliação dos alunos.

Oliveira (2007) acrescenta novos argumentos aos de Lafond (1999), alegando que, se por um lado as reformas educacionais engendraram maior descentralização administrativa, financeira e pedagógica, propiciando maior flexibilidade e autonomia às escolas, por outro, têm exigido delas o atendimento de atividades e responsabilidades crescentes, "o que têm contribuído para a

intensificação e auto intensificação do trabalho docente" (p. 355), pois os docentes passaram a se sentir responsáveis por sua própria formação, seu desempenho e até mesmo, pelo sucesso ou fracasso do aluno. Por vezes, os docentes são chamados a assumir funções que são incompatíveis com o trabalho docente, e se veem forçados a dominarem práticas e saberes que antes não eram exigidos deles e para as quais não têm formação, como a de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outras. "Tais exigências contribuem para um sentimento de desprofissionalização, de perda de identidade profissional, da constatação de que ensinar às vezes não é o mais importante" (p. 33). Na análise de Oliveira (2007) há um paradoxo nesse modelo de regulação, pois ao mesmo tempo em que cresce a autonomia dos sujeitos cresce também o controle sobre eles, e constata que esse "modelo de autonomia está centrado em maior responsabilização dos envolvidos, que têm de responder pelo que fazem, como fazem e para que fazem" (p.367)".

Ao abordar a avaliação sob o ponto de vista político e organizacional, Lima (2011, p. 73) destaca o seu processo de racionalização, identificando-a como avaliação científica ou neo-tayloriana. Essa lógica é denominada pelo autor de educação contábil, na qual a educação "é orientada para a performatividade competitiva, segundo o cânone gerencialista, com seus objetivos precisos e seus resultados rigorosamente quantificados."

Outro aspecto que vem sendo abordado na literatura sobre avaliação educacional é a sua associação com a prestação de contas e responsabilização (*accountability)*. Segundo Afonso (2012), o conceito de *accountability* está enclausurado nas lógicas do pensamento único, neoconservador e neoliberal e indica "uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas (…)", gerando formas autoritárias de de responsabilização das instituições educacionais e dos individuos.

Ao discutir sobre *accountability,* Afonso (2009) ressalta que o conceito é plural e complexo e, apoiando-se nas discussões de Scheldler (1999), identifica três pilares que o sustentam e que são articuláveis entre si: avaliação, prestação de contas e responsabilização.

O pilar da avaliação diz respeito "ao processo de recolha e tratamento de informações e dados diversos, teórica e metodologicamente orientado, no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação" (Afonso, 2009, p. 59). A avaliação pode anteceder a prestação de contas (avaliação *ex-ante*), podendo igualmente ocorrer entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização (avaliação *ex-post*). O pilar da prestação de contas tem uma dimensão informativa e uma dimensão argumentativa e pressupõe uma relação de diálogo e a possibilidade de desenvolver um debate público aprofundado. A prestação de contas pode ser definida, em sentido restrito, "como a obrigação ou o dever de responder a indagações ou solicitações (*answerability*)" (p. 59). O pilar da responsabilização sintetiza tanto dimensões que se referem à imputação de responsabilidades e à imposição de sanções negativas, quanto à assunção autônoma de responsabilidades pelos atos praticados, o "reconhecimento informal do mérito, a atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, ou outras formas legítimas de (indução de) responsabilização" (idem). Na falta de um dos três pilares citados, teríamos formas parcelares de *accountability, conforme define Afonso (2009)* e não um sistema completo.

O autor avalia como sendo necessária a articulação da avaliação com a prestação de contas e a responsabilização, mas com outra configuração, "pressupondo relações e conexões mais abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstruírem", e que se legitimem em valores e princípios essenciais, como a cidadania crítica, o *empowerment,* o direito à informação e a transparência.

Ao discutir a relação entre avaliação e qualidade, Sá (2009) observa que a qualidade, como avaliação, tem sido vista como uma espécie de amuleto, capaz de sanar a crise que se abate sobre a educação. Contextualiza que o discurso da qualidade ganhou destaque no cenário educacional a partir de finais da década de 1980 e princípios da década de 1990, período em que a "agenda da democratização cede progressivamente lugar ao discurso da qualidade, entendendo-se esta na sua versão mercantil (Sá, 2009, p. 93)." O autor ressalta que não há nada de demoníaco no termo qualidade, mas que é importante "pôr a descoberto" os discursos hegemônicos que a veiculam (Idem, p. 94).

Segundo Sousa e Arcas (2010:187), as políticas de avaliação "podem conter possibilidades emancipadoras ou virem a servir à intensificação das desigualdades educacionais e sociais, seus fins e meios e os usos de seus resultados são reveladores do real significado que assumem no processo educacional".

A implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no Brasil vem se constituindo de forma progressiva, expansiva e diversificada no decorrer do século XX e nos primeiros anos do século XXI. Ao longo dos últimos 25 anos o SAEB vem passando por mudanças de cunho metodológico e operacional, em especial a partir de 1995, que por isso deve ser considerado o ponto inicial do SAEB como é conhecido hoje (Bonamino; Franco, 1999). O SAEB tem como objetivo monitorar a qualidade do ensino do sistema brasileiro de educação básica, oferecendo informações para subsidiar os sistemas de ensino na elaboração de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade e da eficiência do ensino.

Fatores externos e internos contribuíram para dar maior visibilidade aos sistemas de avaliação como a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien; divulgação de experiências internacionais de avaliação; as pesquisas sobre o efeito da escola na aprendizagem dos alunos e as escolas eficazes, as críticas à baixa qualidade da educação no país e a formação de especialistas em avaliação educacional. Ainda no âmbito interno é importante destacar a criação do Plano Decenal de Educação para Todos (Brasil, 1993) que ressaltava, entre outras ações para melhorar a qualidade da educação, a importância de uma avaliação nacional. Destaca-se ainda a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, que indicava para o campo educacional a descentralização como forma de gestão, balizada pelos princípios de eficiência, autonomia e participação social, além de estabelecer a necessidade de conferir qualidade aos serviços prestados pelo Estado.

O primeiro ciclo do SAEB aconteceu em 1990. A partir de 1992, o Ministério da Educação decidiu que a aplicação da avaliação ficaria por conta do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O segundo ciclo da avaliação ocorreu em 1993 e, desde então, ininterruptamente, a cada dois anos, um novo ciclo acontece. Ainda na década de 1990 assistimos à ampliação das avaliações externas de larga escala no âmbito de alguns estados, como Paraná (a partir de 1989), Minas Gerais (a partir de 1992), São Paulo (a partir de 1992 e com a institucionalização do SARESP em 1995) e Ceará (a partir de 1996), conforme informações de Gatti (2013).

O SIMAVE e o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB)

Inicialmente composto apenas pelo Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB), o SIMAVE ampliou-se e expandiu-se, com a criação do Programa de Avaliação da Aprendizagem (PAAE) e do Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA), incluindo as redes de ensino dos 853 municípios de Minas Gerais.

O PROEB, foco da nossa pesquisa, nasceu com a regulamentação do SIMAVE, tendo como objetivo monitorar o desempenho dos alunos e das escolas do estado, por meio da aplicação sistemática de testes de avaliação dos níveis de proficiência e habilidades construídas pelos alunos e as escolas no processo educativo. Foi desenvolvido por meio de um acordo de cooperação técnica assinado com o Ministério da Educação Nacional, Ciência e Tecnologia, da França, e posteriormente com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), do Ministério da Educação (Minas Gerais, 2002, p. 44).

Após algumas mudanças, o PROEB atualmente avalia as habilidades e competências desenvolvidas em Língua Portuguesa e Matemática por todos os alunos matriculados no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio, nas escolas públicas de Minas Gerais, tanto as municipais quanto as estaduais. Em 2014 o PROEB avaliou 417.115 (88,2%) alunos matriculados na rede pública estadual e 223.559 (89,7%) matriculados nas redes municipais de Minas Gerais. Além dos testes, o PROEB inclui questionários para os alunos, com o objetivo de traçar o perfil socioeconômico e cultural, e questionários para professores e especialistas da escola. Além disso, são computados dados relativos às condições da escola e ao seu comportamento quanto à seletividade dos alunos (índice de evasão, repetência ou retenção).

Os documentos oficiais do PROEB indicam que a divulgação dos resultados por escola não tem como objetivo estabelecer uma classificação entre as mesmas, mas indicar os rumos a serem seguidos na política educacional de Minas, garantindo a equidade e a igualdade de oportunidades a todos os alunos da rede pública de educação básica em Minas Gerais (Minas Gerais, 2000, p. 28).

Importante descatar que a partir de 2002 foi implantado em Minas Gerais o Programa "Choque de Gestão", que buscou aplicar na administração pública um modelo inspirado no setor privado. O enxugamento da máquina, a bonificação de servidores de acordo com os resultados alcançados e a obsessão pela redução de despesas eram os pontos centrais. Uma das medidas do "Acordo de Resultados", no âmbito desse programa, foi a vinculação dos reajustes salariais dos docentes e os bônus salariais ao desempenho das escolas no

SIMAVE.

Os usos dos resultados das avaliações externas em larga escala

A maioria das pesquisas sobre as consequências das avaliações de larga escala na educação está relacionada às experiências desenvolvidas nos Estados Unidos, a partir da década de 80. O grau de pressão/indução que a autoridade educacional utiliza sobre as escolas, em função dos resultados das avaliações, pode variar, sendo comum rotular os níveis mais altos de *higtstakes* e os mais baixos de *lowstakes* (Brooke; Cunha, 2011). Na experiência americana, as escolas devem atingir metas estipuladas para todos os grupos étnicos e, caso elas não sejam atingidas, os alunos podem ser transferidos e a escola fechada.

Madaus, Russell e Higgins (2009), a partir de pesquisas empíricas, avaliam que os testes de alto impacto são paradoxais, na medida em que são políticas públicas bem intencionadas, mas com consequências negativas não intencionais. Constatam que, entre outras consequências, em função da pressão sobre os professores para melhorarem o desempenho dos alunos, os testes têm:

a) Influenciado as práticas de ensino, levando os professores a focar o trabalho nas disciplinas e habilidades que possibilitam a preparação dos alunos para as provas.

b) Afetado a forma como os professores trabalham, não levando em consideração a demografia da sala de aula como um fator importante para a compreensão do desempenho dos alunos.

c) Levado a um aumento da segregação dos alunos que estão nas pontas dos desempenhos – mais altos e mais baixos – e uma atenção maior àqueles que estão próximos da média, com mais probabilidade de ter sucesso nos testes.

d) Provocado um crescimento das taxas de abandono e da retenção no grau, em função da pressão exercida sobre os alunos.

e) Quando utilizados como indicadores para metas sociais e para prestação de contas eles podem ser corrompidos: preparação específica, deliberada dos alunos para a prova; rebaixamento dos níveis dos testes para melhorar artificialmente as notas dos estudantes e a ajuda dos professores aos alunos durante a realização dos exames.

No Brasil, com o avanço das avaliações educacionais de larga escala em todo o país, começaram a surgir pesquisas que buscam analisar a origem, pressupostos e implicações das avaliações externas em larga escala.

Bonamino e Sousa (2012) discutem os riscos das avaliações padronizadas que referenciam políticas de responsabilização para os educadores, reforçarem a preocupação dos diretores e professores com a preparação dos alunos para os testes, levando a um estreitamento do currículo escolar, restringindo-o aos conteúdos que são cobrados nos testes. Por outro lado, as autoras apontam o potencial dessas avaliações na indução de discussões sobre o currículo escolar, em termos de habilidades básicas que devem ser dominadas por todos os alunos em Língua Portuguesa e Matemática.

A pesquisa realizada por Sousa e Oliveira (2010), que analisa sistemas de avaliação implementados nos estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e São Paulo, conclui que houve melhoras significativas no desenho técnico dos instrumentos e na confiabilidade dos resultados. Observam, entretanto, que são tênues os usos dos resultados das avaliações pelas Secretarias de

Educação e que algumas apresentam iniciativas para tornar o uso dos resultados das avaliações mais efetivo, como o de tentar articular a avaliação externa à auto avaliação, com a perspectiva de avaliar todas as instâncias do sistema escolar e, em outra direção, iniciativas de associar os resultados das avaliações a incentivos financeiros para professores e funcionários.

A pesquisa de Brooke (2011) aponta a existência de uma diversificação e aprimoramento das metodologias para avaliação da educação no Brasil, assim como na forma que os seus resultados são utilizados na tomada de decisões pelos gestores dos sistemas de ensino.

Segundo Brooke (2011), na maioria dos casos essas políticas podem ser entendidas como contribuições importantes para a melhora da qualidade da educação, mas em outros, são utilizadas "de forma desavisada" como, por exemplo, um dos componentes da política da avaliação docente e para certificação de alunos e escolas, independente do histórico ou da realidade local. Salienta que, no contexto brasileiro, as políticas de responsabilização formuladas em termos de incentivos salariais podem ser inócuas no que se refere ao objetivo de melhorar a qualidade da educação.

A utilização dos resultados das avaliações para as políticas de incentivos salariais e como componente da política de avaliação docente são as duas categorias mais polêmicas. Estudos como o de Veloso (2009) defendem que a melhoria da qualidade da educação passa necessariamente por três mecanismos institucionais: responsabilização dos atores educacionais pelos resultados da educação por meio de um sistema de bônus para incentivar o desempenho dos professores; competição entre as escolas por recursos públicos e descentralização e autonomia das escolas mediante um contrato entre governo e escolas, no qual as mesmas se comprometem com o alcance de metas de desempenho previamente traçadas.

Por outro lado, há uma reação contrária muito forte a esta visão da parte de sindicatos e associações. Uma reação significativa foi o Movimento Contra Testes de Alto Impacto criado em 2010, durante a 33ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, com o lançamento do documento "Por uma responsabilização participativa e democrática na educação". Nesse documento ressalta-se que o uso das avaliações como ferramenta de políticas públicas, "requer a consciência de seus limites, pois a redução da concepção de qualidade da educação àquilo que pode ser verificado nas medidas pode induzir ao empobrecimento da compreensão do fenômeno educacional e ao empobrecimento da educação que pretendemos universalizar como direito de todos".

A pesquisa

Os dados empíricos aqui mobilizados, foram recolhidos por meio de questionários encaminhados de forma *on-line*, aos professores que participaram do "III Seminário Prevenção da violência nas escolas e promoção de uma cultura de paz: buscando caminhos", organizado pela Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores (MAGISTRA/SEEMG), no período de 10 a 14 de novembro/2014. Para este seminário inscreveram-se 594 educadores da educação básica, de todas as 47 Superintendências Regionais de Ensino (SRE) do estado de Minas Gerais, sendo: 83 representantes das SRE, 317 professores, 78 especialistas em educação básica, 85 diretores de escolas, 26 vice diretores de escolas, 03 coordenadores do programa Reinventando o Ensino Médio,

01 secretário escolar e 01 analista educacional. Dos 317 professores que receberam o questionário, 100 fizeram a devolução. Os dados empíricos foram recolhidos ainda por meio de questionários *on-line* para os diretores das 3.336 escolas públicas estaduais, de Minas Gerais, sendo que 980 (29,5%) os devolveram preenchidos.

Considerações Finais

A pesquisa constata que, na perspetiva dos inquiridos, as avaliações externas têm grande penetração nas escolas públicas estaduais de Minas Gerais e que professores e diretores escolares afirmam ter uma boa compreensão sobre elas, em especial no caso do PROEB, com entendimento satisfatório dos seus resultados, da escala de proficiência e do relatório individual por aluno apresentado pela SEE/MG. A maioria dos diretores das escolas (76,5%) considera que as avaliações externas são uma boa estratégia para a mensuração do que os alunos aprenderam.

Apesar da intenção declarada pela SEE/MG de não estabelecer classificação das escolas com a publicação dos resultados das avaliações, os professores consideram que ocorre um ranqueamento das mesmas e sentem-se pressionados pelos gestores para melhorar o desempenho dos alunos. Os diretores, por sua vez, afirmam que criam formas específicas de cobrança ou de incentivo a partir dos resultados das avaliações externas, mas têm opiniões divididas com relação a se sentirem pressionados pelos órgãos centrais para melhorarem os resultados de suas escolas. Professores e diretores sentem pouca pressão da parte dos pais para a melhoria do desempenho dos alunos da escola.

Mais de 80% dos diretores responderam que a pressão sobre os professores para melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações externas, faz com que eles encontrem estratégias para melhorar os resultados sem realmente melhorar o aprendizado dos alunos, como por exemplo dispensar aqueles mais fracos nos dias de aplicação da avaliação e dar “dicas” para os alunos durante as provas. No entanto, a maioria afirma que no cotidiano os professores não diminuíram a atenção destinada aos alunos com dificuldades de aprendizagem em função das avaliações e que não houve diminuição do tempo destinado à valorização das dimensões culturais e éticas do ensino.

Destaca-se que uma das estratégias que os professores utilizam para melhorar o desempenho dos alunos é utilizar o formato e conteúdos das avaliações externas na avaliação da aprendizagem e realizar provas simuladas, ou seja provas que se inspiram no desenho/formato e nos itens das avaliações externas. Considera-se esse fato preocupante, uma vez que os testes não abarcam toda a proposta curricular da escola.

A discussão dos resultados das avaliações com a comunidade e a construção do Plano de Intervenção Pedagógica é um aspecto considerado positivo tanto pelos diretores quanto pelos professores. Outros aspectos são: os professores estão mais atentos aos ritmos de aprendizagem dos alunos; maior rigor metodológico dos professores na elaboração de suas avaliações e diversificação nas formas de avaliar; maior partilha de conhecimentos e experiências pedagógicas entre os professores; melhor acompanhamento e supervisão da prática pedagógica dos professores pelos coordenadores pedagógicos; valorização da exigencia do desempenho dos professores e maior articulação na gestão do currículo e entre as etapas da educação básica.

É importante ressaltar que, no entanto, parecem tênues as alterações que as avaliações têm provocado na prática dos professores e considera-se que as entrevistas poderão trazer mais elementos para a sua compreensão. A avaliação não pode constituir-se um fim em si mesma. Seu objetivo deve ser o de fornecer subsidios para que os sujeitos que atuam nas escolas possam rever suas práticas e, assim, melhorar a equidade e a qualidade da educação.

Referências

Afonso A.J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional:* para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Universidade do Minho: Instituto de Educação e Psicologia. Centro de Estudos em Educação e Psicologia.

Afonso, A.J. (2005). *Avaliação Educacional:* regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 3. ed. São Paulo: Cortez.

Afonso, A. J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, vol. 09, p. 57-70, 2009.

Afonso. A.J. (2012) Para uma conceituação alternativa de accountability em educação. *Educação & Sociedade*. Campinas. V. 33, n. 119, p.471-484, abr.-jun.

Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 26, n.92, p. 725-751, Especial, out.

Bonamino, Alícia; Franco, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 108, p. 101-132, nov. 1999.

Bonamino, A.C.D & Sousa, S. Z. (2012) Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*. Vol. 38, n. 2, p.373-388.

Brasil. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1993.

Brooke N. (2011) (coord). *A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados*. Relatório Final. Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais. Belo Horizonte.

Brooke, N. & Cunha, M.A. (2011). A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. Nº 2, Fundação Victor Civita. São Paulo.

Formosinho, J., & Ferreira, F. (1998). O pragmatismo burocrático. Um contributo para o estudo da politica educativa no quotidiano. In J. Formosinho, F. Ferreira & J. Machado, *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 77- 90). Porto: ASA

Freitas, L.C. (2013). Caminhos da Avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação. *Ciclo de Debates. Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil. Origem e pressupostos.* Florianópolis: Insular.

Gatti, B.A. (2013). Possibilidades e Fundnamentos de Avaliações em Larga Escala: Primórdios e Perspectivas Contemporâneas. In A. Bauer, B.A. Gatti, & M.A.Tavares, (orgs). *Ciclo de Debates. Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil. Origem e pressupostos.*Florianópolis: Insular.

Horta Neto, J.L. (2006) *Avaliação externa: a utilização dos resultados do SAEB 2003 na gestão do*

sistema público de ensino fundamental no Distrito Federal. (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília.

Lessard, C. (2008). Pesquisas e Políticas Educativas: uma interface problemática. *Colóquio e pesquisa e políticas Educativas: uma interface necessária.* Belo Horizonte. Brasil. Tradução; Ceres Leite Prado (mimeo).

Lima, L.C. (2011) Avaliação, competitividade e hiperburocracia. In M.P. Alves, & Jean-Marie ketele (orgs,). *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo*. Porto Editora: Porto.

Madaus, G., Russell, M. & Higgins, J.. (2009). *The paradoxes of high stakes testing.* How they affect students, their parents, teachers, principals, schools, and society. Information Age.

Minas Gerais. Escola Sagarana: educação para a vida com dignidade e esperança. Freitas, J. E. (org). (1999). *Coleção Lições de Minas*, V. II. Belo Horizonte: SEE/MG.

_____. (2000). *Resolução SEE nº 104*, de 14 de julho de 2000. Belo Horizonte.

Oliveira, D. A. (1999). *Política e Trabalho na Escola*: Administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica.

Oliveira, D. A. (2007). Política Educacional e reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. Educação & Sociedade. Vol. 28, n. 99, mai./ago., Campinas.

_____. (2000). *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza.* Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes

Sá, V. (2009). A (auto)avaliação das escolas; "virtudes" e "efeitos" colaterais". *Ensaio: avaliação e Políticas Públicas em Educação.* Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 87-108, jan./mar.

Sousa, S.Z. & Arcas, P.H. (2010). Implicações da Avaliação em Larga Escala no Currículo: revelações das escolas estaduais de São Paulo: *Educação: Teoria e Prática*. São Paulo, v. 20, n. 35, p.181-199, jul./dez.

Vianna, H.M. (2005). *Fundamentos de um programa de avaliação educacional. Brasília*: Liber Livro.

Veloso, f., Pessôa, S., Henrique, R. & giambiagi, F. (orgs). (2009). *Educação Básica no Brasil:* Construindo o país o futuro. Rio de Janeiro: Elsevier.

Waiselfisz, J. (1993). Sistema de Avaliação do desempenho escolar e políticas públicas. *Ensaio*, vol.1, out/dez.

A Autonomia Escolar e o Programa Mais Educação

Elisangela Maria Pereira Schimonek
Universidade Estadual de Campinas – Unicamp/Brasil
elisangela@educacao.rc.sp.gov.br

Resumo – Este artigo compõe as atividades do estágio científico avançado na Universidade do Minho, viabilizado pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, financiado pela Capes. Trata-se de um estudo qualitativo, apoiado em análise documental e revisão bibliográfica, com referencial teórico pautado em autores brasileiros (como Theresa Adrião, Vera Peroni e Moacir Gadotti) e portugueses (como Licínio C. Lima, João Barroso e Almerindo J. Afonso), todos consagrados no campo da política educacional. O objetivo é analisar como a autonomia das escolas brasileiras é atingida pelo Programa Mais Educação, que se vincula ao Plano de Desenvolvimento da Educação e prevê a ampliação da jornada escolar por meio da oferta de atividades complementares no contraturno das aulas regulares. Para tanto, o Ministério da Educação seleciona as escolas de acordo com os critérios de baixo Ideb e/ou localização em região de vulnerabilidade social. Para a implantação do programa, em nome da autonomia escolar, os recursos são descentralizados para que as escolas os gerenciem diretamente, aplicando-os nas categorias capital (materiais permanentes) e custeio (materiais de consumo e pagamento de voluntários). Ao prever o envolvimento de voluntários e o estabelecimento de parcerias público-privadas, essa política combina princípios democráticos e privatizantes, visando à responsabilização da escola pela melhoria dos resultados educacionais. Assim, evidencia-se uma política focalizada, em que o discurso da autonomia escolar e descentralização constitui um mecanismo de transferência de responsabilidades do Estado, o qual deixa de se envolver diretamente com a prestação de serviços, mas adota novas formas de controle e regulação dos resultados educacionais.

Palavras-chave: Programa Mais Educação. Autonomia. Descentralização. Participação

Introdução

O Programa Mais Educação foi instituído no Brasil em 2007, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Portaria Interministerial nº 17/2007, sendo regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 7083/2010. Trata-se de uma política que procura induzir a ampliação da jornada escolar e que se vincula ao atual Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Seu público-alvo são as unidades escolares com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)[1], localizadas em regiões de vulnerabilidade social, para as quais se prevê uma organização curricular com atividades complementares (oficinas) realizadas no contraturno escolar.

[1] O Ideb é calculado com base em dois componentes: taxa de rendimento escolar (aprovação) e média de desempenho nos exames padronizados aplicados pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Os índices de aprovação são obtidos por meio do Censo Escolar, realizado anualmente pelo mesmo instituto. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil (para Idebs de escolas e municípios) e do Saeb (no caso dos Idebs estaduais e nacional).

O programa apresenta-se como uma política de educação em tempo integral, que busca promover a diminuição das desigualdades educacionais, a valorização da diversidade cultural e uma educação de qualidade. Para sua execução, em nome da autonomia escolar, recursos são descentralizados diretamente para as escolas, cujos gestores passam a gerenciá-los e aplicá-los em materiais permanentes, de consumo e no pagamento de voluntários[2]. Nesse contexto, a sociedade civil é "convidada" a participar tanto da gestão e do mapeamento de espaços para a implantação da jornada ampliada, quanto da oferta de atividades complementares.

Diante disso, é importante questionar a autonomia escolar e as formas de participação proporcionadas pelo Programa Mais Educação. Para tanto, iniciaremos nossa discussão problematizando a redefinição dos meios de intervenção do Estado e da gestão de políticas públicas ao longo dos últimos anos, bem como o atual contexto político, que combina princípios democratizantes e privatizantes na implantação de programas. Finalmente, analisaremos a atual política nacional de educação em tempo integral vigente no Brasil.

Reconfiguração das atribuições do Estado e da gestão de políticas públicas: o neoliberalismo e a Terceira Via

A crise capitalista de 1970 caracterizou-se, sobretudo, pelo esgotamento do modelo de Estado de bem-estar social[3], e as principais estratégias adotadas para superá-la foram o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a Terceira Via, provocando alterações nas atribuições do Estado, especialmente no que tange à garantia de políticas sociais.

Segundo Adrião e Peroni (2015: 138), a teoria neoliberal considerava que o que estava em crise não era o capitalismo, mas o Estado. Portanto, a estratégia que resolveria o problema seria a reforma do Estado por meio da diminuição de sua atuação. De acordo com essa perspectiva, dois fatores levaram à crise: o excessivo gasto governamental para atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou a crise fiscal; e o papel regulador desempenhado pelo Estado na esfera econômica, prática que atrapalhava o livre andamento do mercado. Para a superação da crise, era necessário reformar o Estado com base na racionalização de recursos e no esvaziamento do poder das instituições governamentais.

A perspectiva neoliberal sugeriu duas estratégias: transferir a responsabilidade pela execução e pelo financiamento das políticas sociais para o mercado, por meio da privatização da estrutura estatal; e, quanto ao que fosse mantido no âmbito do Estado, deveria ser aplicada a lógica mercantil ao seu funcionamento (Adrião & Peroni, 2005: 139).

Com isso, o ideário neoliberal passou a disseminar a ideia de que os gastos com serviços sociais acarretavam o aumento do trabalho improdutivo, criando assalariados dependentes e

[2] Despesas de alimentação e transporte.

[3] No contexto que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, esse modelo se apresentou como uma possibilidade de reorganização capitalista, de diminuição do desemprego e de garantia de políticas sociais. O Estado assumiu a atribuição de provedor, ou seja, protetor e defensor social, organizador da economia e regulamentador de políticas socioeconômicas, cabendo-lhe oferecer serviços públicos e proteção à população.

acomodados, cuja estabilidade no emprego não gerava competitividade. Ao diminuir as despesas com políticas sociais e obras públicas, o governo estimularia as atividades produtivas.

Nesse contexto, surgiu uma nova perspectiva na organização do trabalho, pautada em terceirizações, contratos temporários e subcontratos. Os modelos organizacionais e administrativos tradicionais (taylorista-fordista), apoiados na administração burocrática, foram substituídos pela administração gerencial, que atende às necessidades do capital flexível e tem como componentes fundamentais a autonomia, a desborucratização, a flexibilidade, o trabalho em grupo e a gerência participativa. Logo, os trabalhadores deveriam ser mais ágeis, polivalentes e menos dependentes de procedimentos formais, sendo capazes de garantir o lucro para o mercado.

> O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir o suficiente em seu capital humano por meio da educação), em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica (como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo). (Harvey, 2008: 76)

Essa nova forma de organização foi adotada não apenas por empresas, mas também por toda a administração pública, mudando a atuação provedora do Estado (Estado de bem-estar social) para uma função reguladora.

> Essa lógica, estimulada pela circulação global de capitais, induziu o Estado a minimizar os gastos públicos com serviços sociais e empreender esforços na busca de novas fontes de financiamento, abrindo espaço para o setor privado. Desse modo surgiu a necessidade de reformar o Estado por meio da administração gerencial, tendo o mercado como parâmetro de qualidade, o que fortaleceu a lógica mercadológica na administração pública. (Schimonek, 2014: 3)

Assim, a execução de políticas sociais já não é responsabilidade do Estado, e sim do mercado, por via da privatização.

Nos anos 1990, emergiu outra alternativa para a superação da crise, a Terceira Via, compartilhando do mesmo diagnóstico neoliberal de que o Estado foi seu agente causador, por ser ineficiente e não estabelecer mecanismos de controle fiscal.

Peroni (2012: 21) afirma que a Terceira Via se coloca entre o neoliberalismo e a antiga social-democracia, tendo semelhanças e diferenças em relação ao primeiro: enquanto o neoliberalismo propõe a diminuição do papel do Estado (Estado mínimo), por meio da privatização e do estabelecimento do mercado como parâmetro para a gestão pública, a Terceira Via defende a reforma do Estado por intermédio da administração gerencial, que teria o mercado como parâmetro de qualidade e fortaleceria o viés mercadológico dentro da administração pública. Nos dois casos, a responsabilidade pela execução das políticas sociais seria repassada para a sociedade: no neoliberalismo, por meio da privatização (mercado); na Terceira Via, por meio do terceiro setor.

Outro ponto de divergência entre o neoliberalismo e a Terceira Via é a democracia. Segundo Peroni (2013: 241), “[...] para o neoliberalismo a democracia atrapalha o livre andamento do mercado, pois deve atender à demanda dos eleitores para se legitimar, o que provoca o déficit fiscal, para a Terceira Via a democracia deve ser fortalecida”.

De acordo com Giddens[4] (2001), é preciso democratizar a democracia, ou seja, levar a sociedade a assumir tarefas que antes eram do Estado, entendendo-se a participação como responsabilização pela execução de tarefas.

A Terceira Via propõe que o governo se ajuste às novas demandas da era global, somando à sua autoridade e legitimidade a "[...] ação em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade". Assim, "[...] a promoção de uma sociedade civil ativa é uma parte básica da política de Terceira Via" (Giddens, 2001: 79).

Com isso, o Estado assume a função de financiador das políticas, mas não de executor, e a sociedade civil passa a atuar de forma mais direta na implantação de políticas sociais. Tal alteração das atribuições do Estado abre espaço para o terceiro setor, que ocupa um lugar não estatal, ou seja, privado, porém voltado ao atendimento das variadas demandas públicas.

Wood (2003: 205) afirma que a sociedade civil transforma-se em um álibi para o capitalismo, pois essa ideia versátil se transformou numa expressão mágica adaptável a todas as situações da esquerda, abrigando uma ampla gama de aspirações emancipadoras, bem como um conjunto de desculpas para justificar o recuo político. Eis a separação entre o campo econômico e o político.

Osborne e Goebler (1998) também associam as propostas de reforma do Estado dos anos 1990 ao modelo de administração gerencial, cuja referência é o *New Public Management*. Tal modelo tem influenciado as reformas administrativas de diversos países, redirecionando as formas de intervenção do Estado e de gestão das políticas públicas por meio de estratégias como:

- Estimular soluções fora do setor público, geralmente terceirizando, estabelecendo parcerias e contratando serviços no mercado;
- Favorecer a contribuição crescente do trabalho voluntário e do "terceiro setor" na provisão dos serviços públicos;
- Inventar novos sistemas orçamentários para a aquisição de recursos, como a concessão de subsídios e premiação para instituições que obtiverem melhores resultados;
- Conferir ao Estado o papel de regulador e normatizador, separando a direção/gerenciamento das políticas da prestação/execução de serviços;
- Descentralizar, atribuindo responsabilidades ao poder local (estados e municípios) e aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los; e
- Promover o gerenciamento com participação, aprofundando a democracia direta a fim de estimular a sociedade civil a ter mais iniciativa e capacidade de decisão para resolver seus próprios problemas.

Observa-se, portanto, um apelo à participação da sociedade civil no que diz respeito à execução das políticas, restando ao Estado as funções de regular e fiscalizar os resultados, além de descentralizar responsabilidades para as localidades, confiando poderes aos cidadãos em vez de servi-los.

Essa tendência incentiva o estabelecimento de parcerias público-privadas para a execução de políticas sociais, ou seja, o setor privado passa a intervir na administração pública, assumindo tarefas que pertenciam ao poder público. Nesse contexto, princípios como igualdade de direitos e

[4] Um dos ideólogos da Terceira Via.

universalização são substituídos por filantropia e ações focalizadas, compensatórias e fragmentadas voltadas a grupos restritos.

Autonomia escolar: entre princípios democráticos e privatizantes

As políticas educacionais das últimas décadas reforçam a necessidade de modernização da gestão pública, pautada na desburocratização, autonomia, dinamismo, democratização e qualidade do ensino.

No contexto brasileiro, a década de 1980 foi marcada por relações democráticas. Grandes mobilizações grevistas, o movimento "Diretas Já" (pelo retorno das eleições diretas para governantes) e a luta pelas liberdades democráticas, entre outras ações, configuraram um contexto de maior participação e de democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo a organização do próprio Estado (Adrião & Camargo, 2001: 69).

Em meio a essas lutas políticas, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, com uma perspectiva mais humanizada da garantia dos direitos sociais, acenando inclusive para a possibilidade de se instituir no Brasil um Estado de bem-estar social.

Gadotti e Romão (2004: 44) afirmam que a Constituição Federal de 1988 conferiu suporte ao tema "autonomia da escola" ao instituir a democracia participativa, criando instrumentos que possibilitam ao povo exercer o poder "diretamente" (art. 1º). No que tange à educação, a Constituição de 1988 estabeleceu como princípios básicos o "pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas" e a "gestão democrática do ensino público" (art. 206), os quais podem ser considerados como fundamentos constitucionais da autonomia da escola.

Apesar das conquistas consolidadas no texto constitucional, a década de 1990 foi um período de mudanças nas atribuições do Estado, com profundo impacto nas políticas sociais, conforme explicam Oliveira e Araújo (2005):

> Todavia, logo após a promulgação da Constituição, implementam-se no Brasil políticas ancoradas na visão da necessidade do redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e do ajuste fiscal. Isso criou um fosso entre as conquistas e garantias estabelecidas e as necessidades relativas ao controle e diminuição dos gastos públicos. (Oliveira & Araújo, 2005: 6)

Nesse contexto, as políticas educacionais foram concebidas sob a égide de princípios gerenciais, orientadas pelo discurso de descentralização e autonomia escolar como mecanismo de desresponsabilização do Estado quanto aos investimentos em educação e de transferência às escolas da responsabilidade pelos resultados educacionais e execução de tarefas. Ao mesmo tempo, mantiveram-se centralizados a concepção de políticas e o controle e monitoramento dos índices educacionais, o que aponta para um entendimento de autonomia diferente daquele que adotamos:

> O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à idéia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a "independência". A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de

> alguém ou alguma coisa) pelo que a açção se exerce sempre numa acção, se exerce sempre num contexto de interdependência e num
> sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis. (Barroso, 2003:16)

Ou seja, autonomia escolar é a possibilidade de a escola agir e decidir dentro dos limites que a caracterizam como instituição pública não independente, já que faz parte de um sistema e, como tal, segue orientações e determinações legais e hierárquicas, traçadas centralmente. Por isso ressaltamos o caráter restrito da autonomia escolar, mas vislumbramos o potencial de avançarmos gradativamente em sua conquista, seja nos aspectos admininistrativos ou financeiros, seja nos aspectos pedagógicos, levando em conta o art. 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96): "os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público".

Ao conceder maior autonomia às escolas, viabilizando a flexibilidade na gestão, o Estado combina princípios democráticos e privatizantes, pois usa a falsa ideia de participação da comunidade para delegar responsabilidades públicas a organizações privadas, semipúblicas ou públicas não estatais (terceiro setor) e à sociedade civil (voluntariado). Assim, dificulta-se a demarcação da fronteira entre o público e o privado.

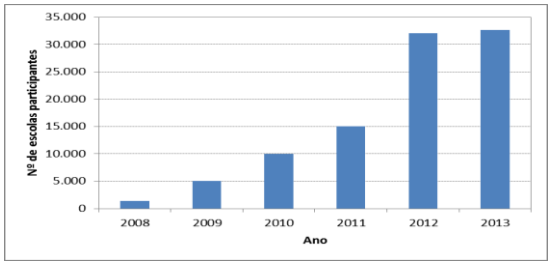
Lima e Afonso (2002) corroboram a tese de que as políticas de autonomia combinam princípios democratizadores e privatizadores, cujo resultado explica o caráter ambíguo ou híbrido das políticas públicas contemporâneas.

Nesse novo modelo de gestão, as propostas de autonomia, descentralização e participação são acompanhadas por novas atribuições do Estado, que assume a função de regulação e controle do sistema público, ou seja, concebe políticas, descentraliza o campo de sua execução, avalia os resultados educacionais, os cobra e fiscaliza.

Programa Mais Educação: autonomia para as unidades escolares?

O Programa Mais Educação é parte do atual Plano de Desenvolvimento da Educação, tendo sido instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7083/2010. Trata-se de uma política de indução da ampliação da jornada escolar, em razão da qual se observa a crescente oferta de educação integral ao longo dos anos, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 1



Escolas que aderiram ao Programa Mais Educação entre 2008 e 2013. Fonte: Elaboração do próprio autor com base em dados disponibilizados pelo Ministério da Educação, Brasil, 2015.

O programa destina-se prioritariamente às escolas de baixo Ideb situadas em regiões de vulnerabilidade social, isto é, que requeiram a convergência de políticas públicas. Prevê a organização curricular com base na oferta de atividades complementares[5] no contraturno escolar, tendo como finalidades a diminuição das desigualdades educacionais, a valorização da diversidade cultural e a melhoria da qualidade da educação pública.

Ao expressar a preocupação com a vulnerabilidade social, o programa busca combater situações de risco ou marginalização social, evidenciando seu caráter de assistência social. Nesse sentido, ao considerar os projetos de ampliação do tempo escolar no ensino público, Paro (1988: 210) destaca que "[...] as propostas de socialização das crianças oriundas das classes subalternas acabam por atribuir à escola a função socializadora de problemas sociais".

Para a implantação da política em questão, determinou-se a participação da sociedade civil, seja na gestão e oferta das atividades complementares, seja no mapeamento de espaços para sua efetivação.

O Decreto nº 7083/2010, que regulamenta o Programa Mais Educação, apresenta seus objetivos:

> Art. 3º São objetivos do Programa Mais Educação:
>
> I - formular política nacional de educação básica em tempo integral;
>
> II - promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais;
>
> III - favorecer a convivência entre professores, alunos e suas comunidades;
>
> IV - disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral; e
>
> V - convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral. (Brasil, 2010)

Desse modo, o programa enfatiza a importância de valorizar os saberes advindos da comunidade – por meio de voluntários[6] – em conjunto com aqueles sistematizados e ministrados pelas escolas, além de propor a articulação de políticas públicas em prol da oferta de uma educação de qualidade.

A educação em tempo integral, proposta pelo Programa Mais Educação, não replica o mesmo da prática escolar, mas amplia tempos, espaços e conteúdos, buscando constituir uma educação cidadã com contribuições de outras áreas sociais e organizações da sociedade civil (Brasil, 2009).

O art. 6º do Capítulo III ("Das diretrizes para o apoio a projetos e ações") da Portaria Interministerial nº 17 especifica que:

> O Programa Mais Educação visa fomentar, por meio de sensibilização, incentivo e apoio, projetos ou ações de articulação de políticas sociais e implementação de ações

[5] Macrocampos: 1) Acompanhamento pedagógico; 2) Comunicação, uso de mídias e cultura digital e tecnológica; 3) Cultura, artes e educação patrimonial; 4) Educação ambiental, desenvolvimento sustentável e economia solidária e criativa/ educação econômica; 5) Educação em direitos humanos; 6) Esporte e lazer; e 7) Promoção da saúde (Brasil, 2014).

[6] Conforme o *Manual operacional de educação integral* (2014), o trabalho de monitoria deve ser desempenhado preferencialmente por estudantes universitários de formação específica nas áreas de desenvolvimento das atividades ou por pessoas da comunidade com habilidades apropriadas.

> socioeducativas oferecidas gratuitamente a crianças, adolescentes e jovens e que considerem as seguintes orientações: [...]
> VI - fomentar a participação das famílias e comunidades nas atividades desenvolvidas, bem como da sociedade civil, de organizações não governamentais e esfera privada; [...]. (Brasil, 2007b)

Essa portaria evidencia a política de incentivo à participação de novos atores sociais na implantação do Programa Mais Educação, inclusive no que se relaciona ao espaço físico, conforme orientações do inciso III de seu art. 8º: "mobilizar e estimular a comunidade local para oferta de espaços buscando sua participação complementar em atividades e outras formas de apoio que contribuam para o alcance das finalidades do Programa". Com isso, a falta de espaço não pode impedir a efetivação da política, uma vez que a escola deve se articular com setores que possam oferecê-lo.

Quanto a esse aspecto do funcionamento da educação em tempo integral, o programa é categórico: "[...] o espaço físico da escola não é determinante para a oferta da educação integral" e "[...] o mapeamento de espaços, tempos e oportunidades é tarefa que deve ser feita com as famílias, os vizinhos, enfim, toda a comunidade" (Brasil, 2009: 16). Portanto, as atividades podem ocorrer em qualquer espaço da comunidade, e o fato de a sociedade civil ser "convidada" tanto para o mapeamento dos locais quanto para o desenvolvimento das ações favorece a efetivação de parcerias público-privadas e do voluntariado.

Para viabilizar a autonomia escolar, o Programa Mais Educação concede à escola a definição das atividades ou oficinas, propondo a elaboração de um plano de atendimento e a descentralização de recursos diretamente às instituições, para a aquisição de material permanente e de consumo e para o pagamento das despesas com alimentação e tranporte dos voluntários. Os repasses de recursos levam em consideração o número de alunos atendidos e se condicionam ao cumprimento de uma jornada escolar mínima diária de sete horas e dez meses letivos:

Tabela 1

Nº de alunos	Valor em custeio (R$)	Valor em custeio (€)	Valor em capital (R$)	Valor em capital (€)	Valor total (R$)	Valor total (€)
Até 500	3.000,00	849,86	1.000,00	283,29	4.000,00	1 133,14
De 501 a 1.000	6.000,00	1 699,72	2.000,00	566,58	8.000,00	2 266,28
Mais de 1.000	7.000,00	1 983,00	2.000,00	566,58	9.000,00	2 549,57

Valor do repasse financeiro de acordo com a quantidade de estudantes inscritos no Programa Mais Educação. Fonte: Brasil, FNDE, 2014.

Para o pagamento dos monitores (voluntários) responsáveis pelo desenvolvimento das atividades complementares, é utilizado o critério do número de turmas atendidas:

Tabela 2

Quantidade de turmas	Valor (R$)	Valor (€)
01	80,00	22,66

02	160,00	45,33
03	240,00	67,99
04	320,00	90,65
05	400,00	113,31

Valor do ressarcimento destinado ao monitor por turma. Fonte: Brasil, FNDE, 2014.

Conforme os dados das tabelas, apesar da ampliação do número de alunos contemplados pela educação em tempo integral, trata-se de uma política de baixo custo, que consolida a lógica mercadológica de "atender mais com menos". Ao prever esse tipo de atendimento aos mais vulneráveis, o Programa Mais Educação se traduz não como um direito de todos, mas como uma ação do Estado voltada aos mais pobres.

Os recursos financeiros destinados às escolas para a ampliação da jornada escolar são insuficientes para garantir sua efetivação com qualidade e favorecer a consolidação da autonomia escolar. Constata-se ainda a precariedade do tabalho do monitor, que assume a responsabilidade pela condução das atividades do programa sem contar com um salário digno e direitos trabalhistas.

Em suma, a participação da sociedade civil é utilizada como mecanismo para suprir a ausência do Estado na execução da política de educação em tempo integral. Entendemos participação como "[...] todas as formas e meios pelos quais os membros de uma organização, como indivíduos ou coletividade, podem influenciar os destinos dessa organização" (Motta, 1994: 200), o que não significa que a sociedade civil deva exercer tarefas inerentes ao Estado.

Ao prever a autonomia e a participação, prescrevendo também que as escolas busquem fontes alternativas de financiamento, como parcerias e convênios com o setor privado, o Programa Mais Educação combina princípios democráticos e privatizantes, o que transmite a falsa ideia de que a sociedade civil está participando da implantação da educação em tempo integral, quando na verdade é incentivada a assumir responsabilidades estatais, como gerenciar, desenvolver atividades complementares e providenciar espaços.

Além disso, apoiando-se em medidas gerenciais, como o cumprimento de metas, controle e cobrança dos resultados educacionais, traduzidos pelo Ideb, o Estado regula, avalia, monitora e publiciza dados referentes ao desempenho dos alunos, escolas e sistemas, gerando comparações e instabilidade entre os envolvidos no processo educacional.

Considerações finais

Ao longo do presente estudo, constatamos a reconfiguração das atribuições do Estado nas últimas décadas, de modo que as políticas universais típicas de um Estado provedor foram substituídas por políticas compensatórias, fragmentadas e focalizadas em grupos restritos, próprias do modelo de Estado regulador.

Nesse cenário, a democracia e a participação da sociedade civil, alinhadas a princípios da Terceira Via, são incentivadas como forma de conduzir diferentes parceiros à execução de políticas traçadas de maneira centralizada, tendo o Estado a função de financiador.

Agentes do setor privado e da sociedade civil, tratados como voluntários, atuam como parceiros da comunidade na efetivação de ações estatais, compondo sistemas administrativos pautados na descentralização e autonomia.

Tal modelo de gestão pública é articulado por medidas de controle e regulação do sistema público, ou seja, o Estado concebe e regula as políticas e se reveste do direito de cobrar, acompanhar, avaliar e fiscalizar tanto seu cumprimento quanto seus resultados.

No contexto das políticas educacionais, constatamos que o conceito de autonomia escolar sofre ressignificações. Se por um lado significa a possibilidade de ação e decisão da escola sobre as mais variadas questões (pedagógicas, financeiras, administrativas etc.) dentro dos limites que a caracterizam como instituição pública não independente, por outro lado serve para escamotear a ausência do Estado na execução das políticas que concebe, transferindo essa responsabilidade às escolas e seus parceiros (agentes privados, voluntários e outros). Ao mesmo tempo em que concede autonomia às escolas para o envolvimento de diferentes atores sociais na efetivação de políticas, o Estado fortalece seu caráter gerencialista, tecnocrático e privatista, revelando a ambiguidade da combinação de princípios democráticos e privatizantes.

O Programa Mais Educação, concebido à luz desse modelo de Estado, induz à "participação" da sociedade civil na concretização de suas ações, prevê a descentralização de recursos financeiros insuficientes para garantir um ensino de qualidade e, ao mesmo tempo, cobra, fiscaliza e responsabiliza as escolas pelos resultados educacionais, que se traduzem na publicização do Ideb. Eis a lógica mercadológica do programa: racionalização de gastos, transferência de responsabilidades e cobrança dos resultados previstos.

Ao prever a autonomia escolar tanto na definição das atividades, quanto na aplicação dos recursos financeiros descentralizados e no estabelecimento de parcerias com a sociedade civil, o programa funde princípios de essência democrática e outros de teor privado, permitindo-nos constatar um hibridismo.

A "participação" da sociedade civil no Programa Mais Educação não se traduz numa atuação democrática, pela qual se pode opinar sobre os rumos da organização escolar por meio dos órgãos colegiados. Trata-se de uma "participação" utilizada para induzir novos atores sociais a assumir responsabilidades do Estado.

Referências

Adrião, T., & Camargo, R. B. de (2001). A gestão democrática na Constituição de 1988. In Oliveira, T. & Adrião, T. (orgs.), *Gestão, financiamento e direito à educação* (pp.69-78).São Paulo: Xamã.

Adrião, T., & Peroni, V. (2005). Público não estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In Adrião, T. & Peroni, V. (orgs.), *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade* (pp. 137-153). São Paulo: Xamã.

Barroso, J. (2003). O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In Ferreira, N. S. C. (org.), *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios* (pp.11-32). São Paulo: Editora Cortez.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.

Brasil (2007a). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, princípios e programas.* Brasília: Ministério da Educação.

Brasil (2007b*). Portaria Normativa nº 17, de 24 de abril de 2007.* http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12985&Itemid= (Acessível em 9 de julho de 2015).

Brasil (2008). *Programa Mais Educação Passo a Passo***.** Brasília: MEC, SECAD.

Brasil (2009). *Programa Mais Educação: gestão intersetorial no território*. Brasília: MEC, SECAD.

Brasil (2010). *Decreto nº 7083, de 27 de janeiro de 2010*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm (Acessível em 7 de julho de 2015).

Brasil (2014). *Manual operacional de educação integral.* Brasília: MEC, SEB.

Brasil (2014). *Resolução nº 14, de 9 de junho de 2014.* https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000014&seq_ato=000&vlr_ano=2014&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC (Acessível em 7 de julho de 2015).

Gadotti, M., & Romão, J. E. (2004). Escola cidadã – a hora da sociedade. In GADOTTI, M., & ROMÃO, J. E. (orgs.), *Autonomia da escola: princípios e propostas* (pp. 43-50). São Paulo: Cortez.

Giddens, A. (2001). *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia.* Rio de Janeiro: Record.

Harvey, D. O. (2008). *Neoliberalismo: história e implicação.* São Paulo: Editora Loyola.

Motta, F. C. (1994). Administração e participação: reflexões para a educação. *Revista da Faculdade de Educação*, *10*(2), 199-206.

Oliveira, R. P. De, & Araújo, G. C. (2005). Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, *28*, 5-23.

Osborne, D., & Goebler, T. (1998). *Reinventando o governo – Como o espírito empreendedor está transformando o setor público.* Brasília: MH Comunicações.

Paro, V. H. (1998). *Escola de tempo integral: desafio para o ensino público.* São Paulo: Cortez Editora/Autores Associados.

Peroni, V. M. V. (2012). A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pro-Posições, 23*(2), 19-31.

_____ (2013). As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto de terceira via. *Currículo sem Fronteiras*, *13*(2), 234-255.

Schimonek, E. M. P. (2012). *O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola): instrumento de autonomia para as unidades escolares?* Mestrado em Educação, na área de especialização em Políticas, Gestão e o Sujeito Contemporâneo, Universidade Estadual Paulista – Unesp Rio Claro.

Wood, E. M. (2003). *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo.

A Gestão Educacional do Plano de Ações Articuladas (PAR): O papel dos entes federados na trajetória do federalismo brasileiro

Emmanuelle Arnaud Almeida Cavalcanti
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
emmanuelleaac@gmail.com

Antonio Cabral Neto
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
cabraln@ufrnet.br

Resumo - A forma de organização político-territorial efetivada no Brasil traz repercussões importantes para o funcionamento da democracia contemporânea. A compreensão das questões que envolvem a trajetória do federalismo brasileiro perpassa por um exame das condições históricas sob as quais o Brasil organizou sua concepção de Estado, tendo como marco regulatório a Constituição Federal (CF) de 1988. No campo da educação, tais alterações têm configurado a implementação das políticas educacionais e proclamado novas tendências, tais como a utilização dos modelos técnicos de planejamento que tomam o mercado como exemplo de eficiência, traduzindo-se em estratégias como descentralização, inovações na gestão, novas tarefas e responsabilidades. Para entender o processo de adensamento da reforma do Estado na gestão educacional dos municípios brasileiros, o artigo analisa as diretrizes do Plano de Ações Articuladas (PAR), que compreende a elaboração de um diagnóstico da situação educacional local e de planos de ação com metas que envolvem o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. Tomando como referencial a literatura que versa sobre o federalismo e suas nuances, a reforma do Estado e as diretrizes que regem o PAR, este artigo visa discutir seus limites e avanços, estabelecendo relações com o contexto social e político em que se insere a temática. Buscou-se, primeiro: discutir a trajetória do federalismo brasileiro; segundo, investigar limites, contradições e avanços do PAR, considerando as circunstâncias que os produziram, e, por fim, tecer considerações sobre a gestão educacional do PAR, analisando-o mediante o regime de colaboração. Conclui-se que o PAR se equilibra e se sustenta em relações intergovernamentais baseadas no gerencialismo/regulação, uma visão sistêmica de educação que responsabiliza seus atores sociais, empreendendo uma lógica empresarial dentro da educação.

Palavras-chave: Federalismo. Gestão da Educação. Plano de Ações Articuladas.

Introdução

A a complexidade das relações que envolvem a organização político-territorial adotada pelo Estado tem se tornado um aspecto essencial a ser estudado, especialmente no que diz respeito à oferta da educação básica no Brasil. Assim, este artigo busca desvelar os aspectos fundantes do federalismo no contexto brasileiro, privilegiando a literatura que discute o papel dos entes federados após as mudanças ocorridas com o estabelecimento da Constituição Federal de 1988, no contexto das reformas educacionais da década de 1990. Ainda, relaciona a temática à

Educação, dialogando sobre o regime de colaboração e as diretrizes do Plano de Ações Articuladas (PAR).

As discussões sobre a trajetória do federalismo brasileiro conduzem ao entendimento de que o movimento em direção à descentralização envolveu também os direitos sociais, incluindo a educação. Questiona-se: quais as implicações do modelo gerencial no âmbito da educação? O que significa atuar em regime de colaboração? Considerando que há tênues limites entre os espaços de poder compartilhados pelos entes federados, por vezes previstos na Constituição, busca-se uma maior clareza no compartilhamento do poder, mantendo a interdependência entre os entes por meio de regras claras de atuação em cada nível de governo.

Deve-se observar que a estruturação do federalismo na educação mescla-se à própria formação histórica brasileira, enfrentando um cenário marcado por desigualdades regionais, fragmentação do sistema político e dificuldades na divisão de atribuições entre os três níveis de governo. As diretrizes adotadas pelo governo em decorrência das novas exigências da sociedade, tendo como marco regulatório a Constituição Federal de 1988, favoreceram a descentralização das ações, por meio da definição de competências para os diferentes entes federados e da introdução de inovações nas relações intergovernamentais. No campo da educação, torna-se oportuno observar quais alterações têm configurado a implementação das políticas educacionais e proclamado novas tendências, tais como a utilização dos modelos técnicos de planejamento que tomam o mercado como exemplo de eficiência. Sendo assim, a disposição de discutir essa temática baseia-se em sua relevância social e política junto aos municípios, uma vez que a obtenção de recursos e assistência técnica junto ao Governo Federal tem se concentrado no PAR.

O texto está organizado em duas partes. A primeira tecerá considerações sobre o papel dos entes federados no federalismo brasileiro e no regime de colaboração, refletindo sobre a necessidade de uma melhor coordenação federativa; e a segunda parte resgatará as normativas da reforma do Estado na década de 1990, analisando aspectos relacionados à gestão educacional disposta pelo PAR.

Federalismo e Educação no Brasil pós Constituição de 1988: o papel dos entes federados

O federalismo busca compreender como as pessoas se organizam e se reorganizam voluntariamente para viver em uma convivência pacífica (Burgess, 2006). Em princípio, todas as nações que adotam o federalismo compartilham três características essenciais: possuem pelo menos dois níveis de governo; têm uma constituição escrita que não pode ser modificada unilateralmente por um dos membros; e são conduzidos por uma série de normas que regulam a relação entre as partes (Anderson, 2009).

Segundo Watts (2001), a característica definidora desse tipo de organização do Estado é que nem o governo federal nem as subunidades (estados e municípios no caso do Brasil) são constitucionalmente subordinados um ao outro. O Brasil é marcado por heterogeneidades que justificam a adoção da forma federativa de governo: as desigualdades regionais e a diversidade de formação das elites locais (Abrucio, 2001). Tendo sido historicamente caracterizado por disparidades sociais e econômicas, suas relações intergovernamentais evoluíram através de fases de centralização e descentralização. Segundo Lassance (2012), o federalismo no Brasil possui um

processo histórico sinuoso de estabilização e mudança, pontuado por crises demarcadas temporalmente por uma série de conjunturas críticas que ocasionaram tanto o alargamento quanto a restrição das competências da União.

A transição democrática teve como momento emblemático a Constituição de 1988, considerada um marco de descentralização federativa, fortalecendo-se a noção de associação entre descentralização e democratização (Kugelmas, 2001). No terreno das políticas sociais, a Constituição foi pensada para ultrapassar o sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado (Cury, 2010), por isso apontou na direção de uma modalidade de federalismo cooperativo, com um sistema marcadamente descentralizado, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as esferas de governo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria, e também pelo fim de padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados (Almeida, 2001; Cury, 2010). Mais um elemento que caracteriza a descentralização no Brasil está vinculado a associá-la à municipalização, constituindo "um modelo no qual, cada município, independente de suas diferenças, deveria assumir todo o rol de políticas públicas que cabem a esse ente federativo" (Abrucio, 2001: 102).

A Constituição de 1988 está firmada como documento essencial à formalização do pacto federativo, pois reúne e ao mesmo tempo garante a autonomia de União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18º), com competências privativas da União (art. 22º), comuns aos entes (art. 23º) e concorrentes entre os entes federados (art. 24º). Dourado (2013: 765) coloca que a "autonomia vai sendo delineada, nos termos da CF, pelo estabelecimento de competências privativas, comuns, concorrentes, que possibilitam os elementos para compreender a República Federativa brasileira, ao tempo em que afirmam o necessário equilíbrio entre os entes".

Se as discussões aqui construídas perpassam pela concepção de um modelo cooperativo no Brasil, as relações intergovernamentais que concebem as noções de autonomia, cooperação e interdependência entre as partes estariam voltadas para o modelo de autoridade sobreposta (ou interdependente) desenhado por Wright (1978). Considerando as principais características do modelo, haveria: entes federados com tomada de decisão simultânea; áreas exclusivas de autonomia de jurisdição única são reduzidas; e um padrão de autoridade em que prevalece a negociação. No entanto, questiona-se: considerando a instituição de competências privativas (apenas da União), comuns e concorrentes estabelecidas na Constituição de 1988, é possível dizer que o Brasil vivencia um padrão de relações intergovernamentais interdependentes na educação? Os debates contemporâneos ainda têm sido conduzidos na perspectiva da discussão centralização versus descentralização das relações intergovernamentais na educação.

Tomando como referência que a organização político-administrativa da educação brasileira combina dois aspectos norteadores, a saber, a autonomia dos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais) e a organização em regime de colaboração, ressalta-se que o que torna o pacto federativo de difícil execução no âmbito das políticas educacionais está pautado justamente no artigo 23º da CF que prevê a cooperação entre os entes federados, mas que traz, no parágrafo único, a necessidade de fixação de leis complementares para sua efetivação. Em razão disso, Werle (2006: 51) parte em defesa de uma "regulamentação que define modos de administrar a

educação não na forma de delegação ou mera descentralização político-administrativa, mas numa perspectiva de cooperação, participação e supremacia do interesse público".

Em se tratando do regime de colaboração, o artigo 211º da CF (com alterações da Emenda Constitucional 59/2009), preconiza que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Para a garantir equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, a União deve organizar o sistema federal e o dos territórios e prestar assistência técnica e financeira aos demais entes (parágrafo 1º). Com relação à atuação, aos municípios destina-se o ensino fundamental e a educação infantil (parágrafo 2º), reservando aos Estados e ao Distrito Federal a prioridade de atuar tanto no ensino fundamental, quanto no ensino médio (parágrafo 3º). E visando a universalização do ensino obrigatório, o mesmo artigo preceitua que os entes federados definam formas de colaboração na organização de seus sistemas de ensino (parágrafo 4º). É aqui que se estabelece o regime de colaboração no âmbito legal, o qual será confirmado pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei no 9.394, em 1996.

A LBD faz referência ao termo nos artigos 5º, 8º, 9º, 10º e 74º, apresentando formas colaboração entre todos os entes (art. 8º, 9º e 74º), como também entre estados e municípios (art. 5º e 10º). De acordo com a LDB, cabe à União a coordenação da política nacional de educação, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Quanto aos municípios, esses são responsáveis pela organização do sistema municipal de ensino, bem como ação redistributiva em relação as suas escolas. O novo Plano Nacional de Educação 2014-2024 foi aprovado e sancionado por meio da Lei 13.005, de junho de 2014, trazendo em seu art. 13º, com a instituição do Sistema Nacional de Educação, a "articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação". Portanto, ao estabelecer o desenvolvimento de ações integradas, retoma os princípios do federalismo cooperativo. A Constituição Federal, a LDB e o novo PNE, estipulam que as metas nacionais são responsabilidades conjuntas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Tendo em vista que o regime de colaboração demanda processos e regulamentações, os quais se estabelecem pela constante construção, interpretação e apropriação da corresponsabilidade entre os entes, deve-se assumir o que precisa ser respeitado em face dos interesses do conjunto da nação, e não apenas de suas partes isoladamente, por meio da sistematização das diretrizes gerais e da consolidação de mecanismos de intervenção em etapas específicas da execução de políticas públicas (Werle, 2006; Cury, 2010).

O Plano de Ações Articuladas (PAR) no contexto das reformas educacionais da década de 1990: um pacto de colaboração?

Tomando como referencial as reformas administrativas realizadas pelo Estado e sua passagem do modelo burocrático para o gerencial, torna-se necessário discutir as questões que envolvem o federalismo, a reforma do Estado e suas implicações na educação. Com o avanço da redemocratização e de sua consolidação ao longo dos anos 1980, os atores políticos mobilizaram-se em prol de práticas de gestão descentralizadas como um dos pré-requisitos essenciais para o

aprofundamento e o aperfeiçoamento democrático, incluindo os direitos sociais (Castro & Duarte, 2008). Várias propostas de reforma são sugeridas como compreensão de que o Estado não seria capaz de atender às demandas de uma sociedade cada vez mais complexa e globalizada. A partir desta noção, adotou-se a administração gerencial como caminho para a reorganização em função do novo modelo econômico que se estabeleceu em âmbito global.

Conforme observa Abrucio (1998: 177), para enfrentar os dilemas trazidos pelos efeitos da globalização, "o aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas". Assim, a conjuntura que congregou a escassez de recursos públicos, o enfraquecimento do poder estatal e o avanço de uma ideologia privatizante levou a uma profunda crise do modelo burocrático e à ascensão do modelo de administração pública gerencial (Abrucio, 1998). Nesse sentido, é possível identificar algumas ações que ocorreram e/ou se consolidaram no contexto das reformas educacionais da década de 1990, as quais, visaram a superação dos limites observados na efetivação do federalismo, conforme demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 – Iniciativas de coordenação federativa na educação básica

Dimensão	Ações e Programas implantados
Coordenação nacional	– Fortalecimento do Conselho Nacional de Educação; – Fóruns e Conferências de Educação; – Censo Escolar; – Entidades de dirigentes dos sistemas (CONSED, UNDIME, FNCE). – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE).
Planejamento da política e à orientação das transferências voluntárias a estados e municípios	– Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); – Plano de Ações Articuladas (PAR); – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (CTE).
Formação Profissional	– Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica; – Universidade Aberta do Brasil; – Programa Nacional de Formação de Funcionários (Profuncionário).
Sistemas de informação e de avaliação	– Prova Brasil e Provinha Brasil; – Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).
Gestão dos recursos	– Descentralização dos recursos dos programas federais da merenda escolar e do livro didático; – Programas Dinheiro Direto na Escola e Bolsa Escola Federal; – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB); – Piso Salarial Profissional do Magistério Público da Educação Básica estabelecido em lei.

Fonte: Abicalil (2011) e Abrucio & Segatto (2014).

Sob o comando do Governo Federal, essas mudanças tiveram grande impacto nas relações intergovernamentais que versam sobre a política de educação. Segundo Bresser-Pereira (1998: 27), a reforma administrativa do Estado é um problema recorrente, pois "quase todos os governos, em todos os tempos, falam na necessidade de tornar a administração pública mais moderna, mais eficiente". No que tange ao planejamento e gestão educacional na educação básica, destaca-se a importância das ações concretizadas a partir do lançamento, em abril de 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o qual instituiu, por meio do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (CTE), evidenciando o

entendimento de que o federalismo, por meio do regime de colaboração, consubstanciado pela mobilização social, irá promover a melhoria qualidade da educação básica. Ancorado em vinte e oito diretrizes, o Plano de Metas é considerado um programa estratégico do PDE, uma vez que "agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual" (Haddad, 2008: 14).

De acordo com Camini (2010), o Plano de Metas constitui-se em uma política pública desencadeada em âmbito nacional, sendo o pacto federativo entre os entes federados, traduzido "em compromisso", através da assinatura de Termo de Adesão. Conforme explicam Lopes & Castro (2012: 41), "encontram-se todos ligados por um pacto contratual que traz, em seu arcabouço, o princípio da responsabilização". A adesão de estados e municípios ao Plano de Metas significa, segundo documento oficial, mais do que o reconhecimento dessas diretrizes, ou seja, o "compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local" (Brasil, 2007a: 24). Por meio do PAR, o Ministério da Educação exerce sua função de coordenação federativa, assumindo como desafio o papel de "estimular que as formas de colaboração entre os sistemas de ensino sejam cada vez mais orgânicas" (Brasil, 2014: 8). Porém, a noção de coordenação federativa aparece sob o pano de fundo do gerencialismo, culminando em iniciativas como a introdução, na gestão pública, de "mecanismos que permitem aos usuários e gestores responsabilizar os prestadores [...]" (Adrião & Garcia, 2008: 781).

O trabalho de elaboração do PAR divide-se em duas etapas, sendo a primeira composta pela aplicação do instrumento diagnóstico da situação educacional na rede municipal e a segunda, pela elaboração dos planos de ação. Tanto o diagnóstico como os planos de ação apresentam quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Esses planos consubstanciam metas concretas e efetivas que envolvem o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

O PAR 2011-2014 sofreu alterações em sua estrutura, passando a contemplar um maior número de indicadores em relação à versão de 2007. De acordo com o Manual de Orientações para Elaboração do PAR (Brasil, 2011: 6), "foram incluídos novos indicadores, bem como alguns já existentes tiveram sua redação aprimorada, para que o diagnóstico seja realizado de forma mais próxima da realidade de cada município e com maior precisão". O novo modelo proposto pelo MEC sofreu alterações significativas em sua estrutura, porém, este momento não se configurou como uma etapa participativa, em que os municípios pudessem propor, criticar, sugerir. Entende-se as limitações do MEC em coordenar uma política pública de dimensão territorial, mas acredita-se que o espaço para a colaboração estaria mais concretamente firmado se houve abertura à participação dos municípios na avaliação das mudanças. Nesse sentido, Garcia & Queiroz (2012: 190) avaliam que "a participação dos sujeitos nos processos decisórios não tem sido uma constante na história da educação brasileira".

Fica evidenciado que se instituiu, na educação, a lógica do quase mercado. O gerenciamento

oriundo do mercado é característica do PAR, pois compreende-se que a estrutura definida para sua efetivação contempla não apenas metas, prazos e indicadores, típicos do planejamento, mas o faz de forma enrijecida. Esta questão está presente no modo como os diagnósticos são construídos, pois ao determinar como bom ou ruim o serviço ofertado, o PAR prevê a atribuição de pontuação à situação educacional do município, com critérios de 1 a 4 (o critério 1 denota situação crítica, e o critério 4, situação boa e que não precisa de intervenção). No entanto, o PAR deveria considerar o que explica Camini (2009): a política e as políticas implementadas percorrem um trajeto na sua construção, que não é linear, sofrendo, assim, influências em todas as suas fases, dependendo dos contextos e sujeitos envolvidos no processo de formulação e execução.

Em termos operacionais, as informações do PAR estão concentradas em um sistema de informações intitulado SIMEC, o qual contempla os dados das três fases que compõem o PAR: diagnóstico da realidade do município, elaboração dos Planos de Ação e monitoramento das ações planejadas. No entanto, como todo sistema de informação, o SIMEC incorporou um modelo elaborado pelo MEC, em uma estrutura padrão para todos os municípios brasileiros que não permite a consideração das especificidades da realidade local. Compreende-se, assim, que o não é modelo que se adequa às necessidades municipais, mas é o município que precisa de adaptar ao modelo proposto, ou, porque não dizer, imposto. Esse é um dos principais limites observados na estrutura do PAR, pois, ainda que o município queira incluir mais ações em seu planejamento, ou seja, mesmo que a equipe municipal deseje se comprometer a realizar mais ações em prol da educação, tal inserção é impossível de ser realizada via SIMEC. O município, se assim desejar, necessitará elaborar dois planejamentos: um nos moldes rígidos no MEC e outro local. Assim, o PAR está alinhado com a política educacional voltada para o controle, pois o que interessa ao MEC é o que está posto no seu guia de ações.

O PAR reafirma o gerencialismo no campo educacional, reforçando o uso de termos que são advindos da área de gestão e que passam a permear o campo da educação de forma livre e "consentida": diagnóstico, metas, planos, indicadores, resultados, todos esses termos mudaram a tônica das diretrizes educacionais, mas, resta saber, até que ponto foram absorvidas pelas equipes municipais e pela escola. É necessário considerar o possível descompasso entre as diretrizes instituídas, os programas e ações implementadas no PAR, tendo em vista que os resultados alcançados nem sempre se encaixam em uma metodologia com fases sucessivas e ordenadas.

Sob o panorama do federalismo, o PAR se apresenta como instrumento que visa a superação das lacunas de articulação federativa, buscando, no horizonte das relações verticais, fundamentar e concretizar o alcance das metas nacionais. Ainda assim, continua sendo um desafio o fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios, em especial no que se refere à execução de suas ações (Abrucio & Segatto, 2014). É preciso apoiar ações cooperativas entre os três níveis, nos planos vertical e horizontal, defendem os autores. Segundo Haddad (2008), o PAR apresenta um caráter plurianual e multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que

já foi inventado. No entanto, é preciso refletir sobre o PAR enquanto plano estratégico de Governo e analisar até que ponto o resultado obtido com sua implementação realmente o protegeu de tais situações.

Após investigar os limites e avanços do Plano de Ações Articuladas, admite-se tecer algumas conclusões: a) o PAR foi pensado e planejado para todo o território nacional, sendo inserido em um único modelo de diagnóstico e análise, não contemplando todas as especificidades regionais; b) o fato de ser recente traz consigo limitações que devem ser investigadas para que esta iniciativa de Governo possa amadurecer enquanto política pública; c) o segundo ciclo de planejamento (2011-2014) foi realizado com alguns ajustes na metodologia, porém, não envolveu a participação de municípios nessa avaliação; e d) ao utilizar um sistema de informações como instrumento de operacionalização do PAR, criou-se distanciamentos entre o planejamento do MEC e os municípios, cuja realidade nem sempre abarca os critérios elaborados pelo Governo Federal.

Ao voltar-se para o estudo dessas questões, são considerados importantes na análise: o cenário desigual e combinado que caracteriza a educação brasileira e as políticas públicas que podem ser interpretadas de diferentes maneiras dependendo de quem as formula e implementa (Camini, 2009). Nesse sentido, Souza & Faria (2004: 936), problematizam que “essa divisão, caracterizada pela dicotomia entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer, se apresenta como expressão mesma do ‘velho’ federalismo brasileiro”, o qual, segundo os autores, apresenta-se mais fiel à cultura política brasileira, muitas vezes não transitando da lei às práticas político-institucionais.

Defende-se que uma nação federalista deve estabelecer claramente as formas de compartilhamento. A matriz que compõe o PAR enquanto pacto federativo parte da perspectiva de unidades de iguais, porém, ao dispor regras centralizadas por parte da União aos demais entes federados impõe limites à autonomia que as subunidades possuem (Watts, 2001; Elazar, 1994), já que o fundamento filosófico de um governo cooperativo é garantir a liberdade de seus cidadãos e unidades políticas que se mantém por meio do pacto enquanto consenso (Elazar, 1994). Deve-se considerar, portanto, que a estruturação do federalismo na educação mescla-se à própria formação histórica brasileira, enfrentando um cenário marcado por desigualdades regionais, fragmentação do sistema político e dificuldades na divisão de atribuições entre os três níveis de governo.

Por fim, defende-se que é preciso revisar os limites das políticas e da gestão educacionais, pois avançar na construção e consolidação de políticas públicas educacionais de Estado extrapola as ações, as políticas e os programas circunscritos à esfera educacional, requerendo análises mais globais (Dourado, 2011). Faz-se necessário avançar no planejamento e na gestão educacional.

Considerações finais

Historicamente, a política educacional do Brasil e seus processos de gestão têm sido objeto de importantes debates e pesquisas, pois sua compreensão requer o entendimento das transformações econômicas e políticas que caracterizam o mundo contemporâneo. Enquanto política pública, o PAR intenciona aproximar as ferramentas de planejamento estratégico da gestão educacional, de modo que os Dirigentes Municipais de Educação construam uma visão

mais holística da educação e possam gerenciar os processos educacionais de forma mais eficaz. Para que haja clareza no compartilhamento do poder sem ferir a autonomia, mas, ao mesmo tempo, mantendo a interdependência entre os entes, faz-se necessário estabelecer regras claras de atuação em cada nível de governo.

Considerando que a construção de uma nação federativa é regida pela condicionante da heterogeneidade, surge a necessidade da coordenação das ações. Sabe-se que as políticas educacionais implantadas a partir dos anos 1990 apresentam a modernização da gestão pública e o planejamento estratégico como eixo fundamental das reformas, sendo assim, a descentralização das políticas públicas para estados e municípios, que passaram a ser provedores de serviços sociais, não se constitui tarefa fácil.

Compreendendo o processo de adensamento da reforma do Estado na gestão educacional, percebe-se que a coordenação federativa é necessária, portanto, porque existem diversas variáveis que comprometem a dinâmica dos arranjos federativos. Para efetivar o funcionamento do federalismo brasileiro, é necessário buscar uma autonomia que seja mais republicana, uma interdependência menos centralizadora (Abrucio, 2001). Portanto, constituir uma cultura política fundamentada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental configura-se como agenda premente das políticas sociais no Brasil. A coordenação das ações pressupõe a existência de arenas de competências, que, apesar de estarem definidas na Constituição (privativas, comuns e concorrentes), não deixam claro o modo como sua execução será coordenada, cabendo aos entes as definições sobre o assunto.

Esses limites são evidenciados quando se analisa o Plano de Ações Articuladas, cuja proposta está centrda na coordenação das ações, que supõe uma articulação nacional e conjunta, havendo uma importante atuação da União como coordenadora, mas também com a prevalência da autonomia dos governos subnacionais. No entanto, há de se considerar a complexidade das relações que se estabelecem entre os entes, pois o PAR tem se concretizado como uma política de indução com ações reguladoras por parte da União, ao invés de se efetivar em colaboração.

Referências

Abicalil, C. A. (2011). O novo PNE e o pacto federativo. *Cadernos de Educação*, Brasília, 24, 45-62. http://www.cnte.org.br (Acessível em 2 de junho de 2015).

Abrucio, F. L. (1998). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: Bresser Pereira, Luis Carlos & Spink, Peter. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.* Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, pp. 173-199.

Abrucio, F. L. (2001). A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: Hofmeister, Wilhelm; Carneiro, José Mário Brasiliense (Org). *Federalismo na Alemanha e no Brasil* (pp. 95-105). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates 22.

Abrucio, F. L. & Segatto, C. I. (2014). O Manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: Celio da Cunha; Gadotti , Moacir & Bordignon, Genuino & Nogueira, Flavia. (Org.). *O Sistema Nacional de Educação:* diversos olhares 80 anos após o Manifesto (pp. 40-57). Brasilia: Unesco.

Adriao, T. & Garcia, T. (2008). Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cad. Pesqui.* 38 (135), 779-796.

Almeida, M. H. T. (2001). Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 51, 13-34.

Anderson, G. (2009). *Federalismo*: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Brasil. (1989). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF.

Brasil. (1996). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*: Lei nº 9.394/1996. Brasília, DF.

Brasil. (2007a). Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação*: razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC.

Brasil. (2007b). *Decreto Presidencial n°. 6.094*, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF.

Brasil. (2011). Ministério da Educação. *Orientações para Elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios (2011-2014)*. Brasília, DF.

Bresser Pereira, L. C. (1998). A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política, São Paulo, 45, 49-95.

Burgess, M. (2006). *Comparative Federalism*: Theory and Practice. London: Routledge.

Camini, L. (2009). *Gestão Educacional e a relação entre Entes Federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. 294f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, UFRGS.

Camini, L. (2010). A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação 2010. *RBPAE*, 26 (3), 535-550.

Castro, J. A. & Duarte, B. C. (2008). Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, Ipea, n. 1.352.

Cury, C. R. J. (2010). A questão federativa e a educação escolar. In: Oliveira, Romualdo Portela de; Santana, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil:* combater as desigualdades, garantir a diversidade (pp. 149-168). Brasília: UNESCO.

Dourado, L. F. (2011). Plano Nacional de Educação como Política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: Dourado, Luiz Fernandes (org). *Plano Nacional de Educação (2011-2020)*: avaliação e perspectivas. Goiania: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora.

Dourado, L. F. (2013). Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. Educ. Soc., 34 (124), 761-785.

Elazar, D. J. (1994). *Federalism and the way to peace*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queens University.

Garcia, L. T. S. & Queiroz, M. A. (2012). Planejamento e relações de poder: antagonismos na política educacional. *Revista Educação em Questão*, Natal, 43 (29), 182-207.

Haddad, F. (2008). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Kugelmas, E. (2001). A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: Hofmeister, Wilhelm; Carneiro, José Mário Brasiliense (Org). *Federalismo na Alemanha e no Brasil.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, 22 (1).

Lassance, A. (2013). Presidencialismo, Federalismo e Construção do Estado Brasileiro. In: Cardoso Jr., José Celso; Bercovici, Gilberto (org). *República, democracia e desenvolvimento*: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea.

Souza, D. B. & Faria, L. C. M. (2004). Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, 12 (45), 925-944.

Watts, R. (2001). Models of Federal Power Sharing. *International Social Science Journal.* Ottawa, 53 (167), 23-32.

Werle, F. O. C. (2006). *Sistema municipal de ensino e regime de colaboração*. Injuí: Ed Unijuí.

Wright, D. S. (1978). Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuación reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 6, 5-28.

O Fundeb Brasileiro como Instrumento de Descentralização de Recursos para Estados e Municípios: a Valorização do Magistério

Fádyla Késsia Rocha de Araújo Alves
UFRN/Brasil
fadyla_kessia@hotmail.com

Magna França
UFRN/Brasil
magna@ufrnet.br

Janaína Lopes Barbosa
UFRN/Brasil
janaina_lopes3009@yahoo.com.br

Resumo - O artigo é resultado de uma pesquisa que analisa a valorização do magistério no contexto do seu financiamento, especificamente, no que se refere à carreira e a remuneração de professores de escolas públicas da educação básica no Brasil enquanto política pública educacional voltada para a valorização do magistério a partir do processo de reformulação do Estado brasileiro com o objetivo de descentralizar suas ações na garantia de gerenciamento dos recursos pelos estados e municípios com a criação de um fundo contábil – Fundeb − para a manutenção da educação básica e a valorização do magistério, incentivando a uma melhor remuneração, a partir da determinação, em legislação específica, que seus recursos destinem-se à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Básica pública (máximo de 40%) e à Valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua remuneração (mínimo de 60%). Desse modo, o estudo visa analisar as implicações da política de Fundos, especialmente, o Fundeb, no período 2006-2014, no financiamento da remuneração de professores da rede estadual de ensino do estado do Rio Grande do Norte, Brasil. Procedeu-se à análise bibliográfica e documental. Referenciou-se nos estudos de Gatti (2009) e Arelaro (1999). O estudo conclui que, a política de Fundos, enquanto mecanismo de descentralização financeira, apresenta, ainda, um distanciamento do ideal para se valorizar o profissional do magistério e que a implementação das políticas voltadas aos profissionais dessa categoria está, algumas vezes, relegada às condições e interesses políticos dos gestores de cada município ou estado. Mesmo sendo uma determinação constitucional, os governos locais descumprem a legislação ou, até mesmo, encontram estratégias para não efetivar o direito legal dos professores.

Palavras-chave: Descentralização. Financiamento da educação. Fundeb. Remuneração do magistério.

Introdução

Este trabalho é resultado de uma pesquisa que analisa a valorização do magistério no contexto do seu financiamento, especificamente, no que se refere à carreira e a remuneração de professores de escolas públicas da educação básica no Brasil enquanto política pública educacional voltada para a valorização do magistério a partir do processo de reformulação do Estado brasileiro o qual tinha o objetivo de descentralizar suas ações na garantia de gerenciamento dos recursos pelos estados e municípios com a criação de um fundo contábil – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb − incentivando a uma

melhor remuneração, a partir da determinação, em legislação específica, que seus recursos destinem-se à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Básica pública (máximo de 40%) e à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (mínimo de 60%).

O Fundeb é uma cesta de recursos composta pela receita de alguns impostos. Esse fundo foi aprovado através da Emenda Constitucional n° 53/06 e regulamentado pela Lei nº 11.494/07. Fundo de natureza contábil.

A distribuição dos recursos é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do Censo Escolar referente ao ano anterior, ou seja, manteve-se o critério de distribuição dos recursos do Fundo anterior, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme o artigo 211 da Constituição Federal de 1988, ou seja, os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, com base no número de alunos do ensino fundamental e médio, compreendendo todas as etapas e modalidades da educação básica.

A legislação do Fundeb determina que seus recursos destinam-se à Manutenção e ao Desenvolvimento da educação básica pública (máximo de 40%) e à Valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração (mínimo de 60%), ou seja, a política de Fundos, especialmente o Fundeb, torna-se prerrogativa do desenvolvimento do processo de valorização do magistério no Estado brasileiro sob o modelo da descentralização, ao mesmo tempo em que a qualidade do ensino torna-se prioridade nos planos, programas e projetos.

Uma das consequências do Fundeb foi a implementação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica, regulamentado pela Lei n° 11.738, de 16 de julho de 2008, determinando o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, para o docente com formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional brasileira.

Diante das especificidades dessas legislações, o estudo visa analisar as implicações da política de Fundos, especialmente, o Fundeb, no período 2009-2014, na remuneração de professores da rede estadual de ensino do estado do Rio Grande do Norte (RN), Brasil. Para o desenvolvimento desta pesquisa, procedeu-se à análise bibliográfica e documental. Referenciou-se nos estudos de Gatti (2009) e Arelaro (1999), entre outros estudiosos da área.

Este artigo encontra-se estruturado em dois subitens, além da introdução e das considerações finais. No primeiro subitem discute-se o Fundeb e o PSPN enquanto elementos da valorização do magistério. E no segundo subitem destaca-se as possíveis implicações do Fundeb na remuneração docente através dos reajustes do PSPN e sua relação com os recursos arrecadados pelo Fundo.

O Fundeb e o Piso Salarial Profissional Nacional na rede estadual do Rio Grande do Norte (RN): elementos de Valorização do Magistério

A valorização do professor envolve diversos aspectos, entre eles, a carreira docente, a remuneração e as condições de trabalho, sendo esses relacionados ao prestígio social atribuídos a ele pela sociedade. De ordem material, destaca-se a remuneração a qual ele faz jus. Para que essa valorização seja alcançada, é preciso que as políticas estejam pautadas nas necessidades da classe. Conforme Pinto:

> Dar o salto de qualidade no padrão de remuneração dos professores é plenamente possível na realidade tributária brasileira atual. Conseguir realizá-lo, contudo, dependem essencialmente de mudança política e no campo dos valores, nas relações que se estabelecem entre eles, alunos e pais no cotidiano escolar, na luta por uma escola de qualidade (Pinto, 2009: 35).

O Fundeb é um elemento de representatividade na questão da valorização do magistério, visto que ele é o maior instrumento de financiamento da educação básica, especialmente na remuneração dos profissionais de educação, quando o mínimo de 60% de sua arrecadação deve ser destinado a esse fim.

No RN, citam-se alguns estudos direcionados à pesquisa da implementação dos recursos do Fundeb e suas implicações para o vencimento e a remuneração dos professores da rede estadual de ensino, entre eles: Ferreira (2010), França (2012), Gurgel (2012). A pesquisa tem por objetivo analisar os impactos do Fundeb e do PSPN, na estrutura da remuneração dos professores de escolas públicas de educação básica em doze estados brasileiros e suas respectivas capitais. Enquanto resultados desses estudos constata-se que a implementação das políticas voltadas à valorização do magistério, em especificidade o Fundeb e o PSPN, algumas vezes, estão relegadas às condições e interesses políticos dos gestores de cada município ou estado. Não obstante ser uma determinação constitucional, os governos locais descumprem essa legislação ou, até mesmo, encontram estratégias para não efetivar o direito legal dos professores.

O valor do PSPN refere-se ao vencimento mínimo que o professor deve receber no início de sua carreira com formação de Ensino Médio. A remuneração é composta do vencimento, gratificações e demais vantagens adicionais como décimo terceiro e férias. A incorporação dos itens da remuneração ao vencimento[1] do professor tem sido uma prática comum após a implementação da Lei 11.738/08. Com essa estratégia, os gestores locais vinculam a mesma quantidade de recursos à folha de pagamento do magistério não aplicando mais recursos, porém a situação salarial do professor permanece da mesma forma e ainda "perdendo" as gratificações as quais tinham direito anteriormente.

Dessa forma, é possível encontrar, em algumas unidades da federação, a incorporação de vantagens e gratificações aos vencimentos dos professores, enquanto estratégia de pagamento do Piso Salarial; como exemplo, tem-se o Rio Grande do Norte.

[1] Entende-se por Vencimento o Salário Base do professor.

Neste trabalho, analisa-se, portanto, o vencimento com base na implementação do PSPN nos professores da rede estadual de ensino do RN, utilizando-se das folhas de pagamento e tabelas salariais, visando ao entendimento desse Piso para os profissionais.

Os Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) de vários estados e municípios brasileiros contemplam cargas horárias de 20, 30 e 40 horas. Na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte (RN), a jornada definida na legislação é de 30 horas semanais. O PCCR do RN divide a carreira do professor em seis Níveis (N-I a N-VI) e dez Classes (A a J).

Os níveis referem-se à titulação acadêmica, sendo do nível médio ao doutorado, as classes, equivalem ao tempo de serviço, que após o estágio probatório, a cada dois anos, adquire uma nova letra. De um Nível para outro, o Plano prevê uma mudança de 15% a 130%, conforme a nova titulação, acrescida ao vencimento. Porém, de uma classe para outra o acréscimo é de 5%. No quadro 01, visualiza-se como se configura a carreira do professor.

Quadro 01: Estrutura da carreira do Professor da Rede Estadual do Rio Grande do Norte

Categoria Funcional	Níveis	Classes	Habilitação
Professor	N-I	A a J	Nível Médio na modalidade Normal
	N-II		Licenciatura Curta e Licenciatura Curta + 1 ano de estudos adicionais.
	N-III		Licenciatura Plena ou outra Graduação correspondente às áreas de conhecimento específicas do currículo, com formação pedagógica.
	N-IV		Licenciatura Plena ou outra Graduação correspondente às áreas de conhecimento específicas do currículo, com formação pedagógica e título de Especialista.
	N-V		Licenciatura Plena ou outra Graduação correspondente às áreas de conhecimento específicas do currículo, com formação pedagógica e título de Mestre.
	N-VI		Licenciatura Plena ou outra Graduação correspondente às áreas de conhecimento específicas do currículo, com formação pedagógica e título de Doutor.

Fonte: Lei Complementar nº 322/06.

O professor que está no Nível I (formação em nível médio) e classe "A" (início da carreira) é aquele que deve receber seus vencimentos correspondentes ao que é determinado pelo PSPN. Desse modo, o objeto de análise deste trabalho será o profissional com esse perfil (NI-A).

No quadro 02, apresentam-se os vencimentos dos professores NI-A, no período de 2009 a 2014 em comparação com o PSPN de cada ano. É importante destacar que, na rede estadual, o regime de trabalho é de 30 horas e, pela legislação do PSPN, a jornada de trabalho é de, no máximo, 40 horas semanais. Portanto, ao estabelecer uma análise relativa entre o valor do Piso (40h) e a jornada do professor NI-A (30h), foi necessário realizar a proporção de seus vencimentos para 40 horas.

Quadro 2: Vencimentos dos Professores da Rede Estadual de Ensino do RN com formação de Nível Médio e início de carreira no período de 2009-2014.

Período*	**Professor rede estadual/RN (NI -A / 30 horas semanais)**	**Professor rede estadual/RN (NI - A/ proporção para 40 horas semanais)****	**Valor do PSPN praticado pelo MEC**
2009	620,00	826,66	R$ 950,00
2010	664,33	885,77	R$ 1.024,67
2011	890, 62	1.187,49	R$ 1.187,00
2012	1.088,52	1.451,36	R$ 1.451,00
2013	1.175,27	1.567,02	R$ 1.567,00
2014	1.273,05	1.697.40	R$ 1.697,37

Fonte: Folha de pagamento – Secretaria de Administração e Recursos Humanos do RN, Tabelas salariais – SINTE/RN e Governo Estadual, Valor do PSPN – Ministério da Educação.
* Utilizando o mês de referência de outubro, com exceção do ano de 2014, que se trata de uma estimativa, tendo em vista que o reajuste de 8,32% referente ao PSPN já foi concedido no mês de fevereiro.
** Para efeito da proporcionalidade, utilizou-se regra de três simples.

Nos dados apresentados no quadro 02, observa-se que nesse intervalo de tempo (2009-2014) o Governo Estadual está pagando o que determina a legislação. Porém, é preciso entender que esses números não revelam o movimento histórico, social e político à efetivação do valor do PSPN. A contextualização desses dados apresenta possíveis contradições imbricadas nesse movimento.

Tratando da implementação do PSPN na rede estadual de ensino do RN, no ano de 2009, Ferreira (2010) apresenta os movimentos subjacentes a ele, esclarecendo que, quando a lei do Piso foi sancionada, havia por parte dos gestores da Secretaria de Educação e Governo estadual o discurso de que o Piso seria concedido, pelo fato de ser um instrumento importante para a valorização dos professores. Segundo o discurso do então Secretário de Educação, à época, o RN não corroborava as ideias do grupo de seis estados da federação contra a Lei do Piso nº 11.738/2008, manifestadas pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn).

No entanto, o ano de 2009 foi marcado por um movimento grevista de repercussão, deflagrado em março, quando, na pauta desse movimento, estavam as perdas salariais através da falta da efetivação de promoções que deveriam ter sido concedidas por meio das mudanças de Níveis, Classes e o pagamento do PSPN.

Para a implementação do PSPN, ocorreram embates políticos e acordos entre o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do RN (SINTE/RN) e os gestores estaduais a fim de cumprir o que estava previsto constitucionalmente, bem como fazer cumprir os acordos preestabelecidos − promoções verticais e horizontais e o pagamento do Piso, conforme o princípio da proporcionalidade, visto que o Piso representa 40 horas e o PCCR do RN define a carga horária de 30 horas.

Em agosto de 2009, o valor de R$ 712,56 foi pago aos professores "NI-A", através de uma complementação da remuneração, para se chegar ao valor proporcional ao Piso, conforme visualiza-se no quadro 03.

Quadro 03: Remuneração do Professor NI-A (30h) da rede estadual do RN e o valor do Piso em 2009.

Período	**Professor rede estadual/RN (NI -A / 30 horas semanais)**		**Professor rede estadual/RN (NI - A/ proporção para 40 horas semanais)**	**Valor do PSPN Praticado pelo MEC**
Agosto de 2009	Salário Base	620,00	**R$ 950,08**	**R$ 950,00**
	Abono	92,56		
	Remuneração	**712, 56**		

Fonte: Folha de pagamento – Secretaria de Administração e Recursos Humanos do RN.

É importante destacar o fato de que, somente em agosto de 2009, a remuneração equivalente ao valor do PSPN foi paga a esses profissionais de forma proporcional, através de um intenso embate entre sindicato e governo, denominado pelo último de Pró-piso. O governo fez uso de um abono para alcançar esse valor, quando o Piso deve ser o vencimento inicial, sendo corrigido a cada mês de janeiro. Sobre isso, Ferreira dispõe que,

> A forma como foi implantado não respeitou o que determina acerca da jornada de trabalho, e sim, o que foi estabelecido pela decisão do Supremo Tribunal Federal. O Piso foi transformado em Teto, permitindo juntar todas as gratificações pessoais, inclusive o quinquênio como instrumento de complementação para o mesmo (Ferreira, 2010: 184).

A questão do teto abordada pela autora evidencia que, desse modo, o Piso não cumpre sua real funcionalidade, no momento em que o salário mínimo passa ser o máximo (teto). Para evitar que isso ocorra, é preciso que sejam feitas as devidas progressões na carreira do professor, mediante as mudanças de classes e níveis (tempo de serviço e aumento da titulação acadêmica). A esse propósito, Ferreira (2010) alega que o governo estadual não está promovendo essas progressões da forma como se deve.

No ano de 2010, os vencimentos dos professores foram reajustados, porém, para se chegar ao valor determinado pelo PSPN, assim como em agosto de 2009, o governo local fez uso de uma gratificação complementar, o que representa a inadequação legal por mais um ano.

Quadro 4: Remuneração do Professor NI-A (30h) da rede estadual do RN e o valor do Piso em 2010.

Período	**Professor rede estadual/RN (NI -A / 30 horas semanais)**	**Professor rede estadual/RN (NI - A/ proporção para 40 horas semanais)**	**Valor do PSPN Praticado pelo MEC**

2010	Salário Base	R$ 664,00	**R$ 1.024,76**	**R$ 1.024,67**
	Abono	R$ 104,24		
	Remuneração	**R$ 768, 57**		

Fonte: Folha de pagamento – Secretaria de Administração e Recursos Humanos do RN.

Em 2011, percebe-se uma mudança nesse panorama; durante esse ano foi incorporado um reajuste de 34% ao vencimento de R$ 664,00 referente ao ano anterior. Esse reajuste foi concedido em quatro parcelas de 7,6% divididas entre os meses de setembro a dezembro, até chegar ao valor integral do Piso. Constata-se, pois, mais uma discrepância com o que determina a legislação nacional, quando somente em dezembro o professor teve seus vencimentos integralmente reajustados.

No período de 2012 a 2014, o RN continuou pagando o que determina a lei do PSPN, parceladamente. Os reajustes foram creditados, após o mês de janeiro de cada ano, com efeitos retroativos ao citado mês. Relativo ao ano de 2014, o reajuste de 8,32% determinado pela Lei do PSPN, foi pago no mês de fevereiro, retroagindo o atrasado de janeiro.

Ainda no ano de 2014, o Sinte/RN, juntamente com a categoria docente, promove movimento grevista, sendo ponto de pauta, a mesma reivindicação de anos anteriores, ou seja, a concessão das progressões por classe e nível na carreira dos professores.

Cabe destacar, também, que o simples pagamento do que determina a Lei do Piso ao vencimento, não significa que o governo esteja promovendo a pretensa valorização do magistério. Sabe-se que um professor com remuneração digna é uma prerrogativa para sua valorização profissional. Por outro lado, a condição remuneratória compreende, apenas, umas das dimensões da valorização do magistério; assim sendo, não adianta um profissional ser bem remunerado se não possuir condições dignas de trabalho e não ser reconhecido socialmente pelo seu trabalho. Para Monlevade (2000), a valorização do professor compreende três fatores:

> 1. Da formação intelectual e ética do professor para os desafios do seu trabalho com crianças, adolescentes, jovens e adultos do Brasil real, do Brasil inteiro, e não do país particular.
> 2. Da constituição de uma identidade profissional (e não de várias subcategorias que se estranham), dada não só pelo saber científico como pela luta e organização sindical, que redunde em auto-estima e reconhecimento social.
> 3. De uma decisão política do estado para tirar os entraves que impedem nas condições de hoje o pagamento pelos Estados e Municípios de salários dignos balizados por um PSPN calculado para a jornada integral e a dedicação exclusiva do professor na escola (Monlevade, 2000: 282).

A política de valorização do magistério, historicamente, está atrelada às questões da carreira, formação inicial e continuada, condição de trabalho e remuneração. Há um consenso, entre os pesquisadores da área, que a qualidade da educação está diretamente relacionada à garantia dessas condições. A profissionalização do magistério relaciona-se com a valorização de sua posição social, ou seja, o prestígio de que desfruta na sociedade e a construção de sua identidade, do compromisso e do sucesso na função de educar.

Valorização do magistério da educação básica na rede estadual do Rio Grande do Norte: reajuste do PSPN *versus* arrecadação do Fundeb

Desde a sua implementação, no ano de 2008, até 2015, o PSPN acumulou um reajuste equivalente a 102%, assim como evidencia a tabela 02, mas esse valor ainda não é suficiente para sanar a dívida histórica da desvalorização salarial do professor e equiparar a sua remuneração com as demais profissões que possuem o mesmo nível de formação[2], apesar de a contribuição do PSPN na melhoria da remuneração dos professores brasileiros ser significativa, uma vez que o piso é um dos principais mecanismos de valorização docente que respaldam a pretensa valorização docente e abordam duas questões centrais na valorização do magistério, quais sejam: o vencimento mínimo e a definição de 1/3 da carga horária para atividades extraclasse.

Estudos como os de Alves e Pinto (2011), relacionados aos salários das profissões em nível de Brasil, apontam que o salário médio dos professores é 38% menor do que as demais profissões com nível superior completo ou incompleto, mesmo com a implementação do PSPN. O estudo revela ainda que 10,5% dos professores possuem outra atividade para agregar à renda mensal.

Na rede estadual do Rio Grande do Norte, os avanços na implementação do PSPN são efetivados na sua íntegra a partir do ano de 2011, quando o reajuste referente é integralmente concedido ao vencimento dos professores de todos os níveis e classes, não mais utilizando gratificações (abono). Em 2014, na rede estadual de ensino do RN, de acordo com a secretaria estadual de educação, no pronunciamento oficial da secretária[3], o ganho real no salário dos professores de 2011 a 2014 foi de 91%, conforme descrição abaixo:

> Desde 2011, o Governo do RN concedeu aos professores da rede estadual de ensino um ganho real de 91,5% de reajuste salarial para ativos e aposentados nesses três anos; O último reajuste de 8,32% foi concedido em janeiro de 2014 para ativos e inativos. Na prática, o professor em início de carreira, somente com a graduação, sem especialização, mestrado ou doutorado, recebia um salário de R$ 930,00 quando a nossa gestão iniciou e agora está recebendo R$ 1.780,00 (Ramalho, 2014).

Tais informações são condizentes com os dados da Folha de Pagamento cedida pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SEARH/RN), mas é importante destacar que a concessão do reajuste no vencimento do professor no intervalo dos anos 2011-2015 está vinculada ao PSPN, e se não fosse por meio dele, ou seja, através de uma determinação legal, talvez essa valorização não estivesse acontecendo. Nessa perspectiva, o reajuste anunciando não se trata de um benefício governamental do RN, mas apenas do cumprimento da legislação federal.

O índice de reajuste do Piso Salarial é publicado anualmente no início de cada ano, através de portarias emitidas pelo Governo Federal, devendo ser aplicado pelos gestores públicos no mês de janeiro.

---

[2] A Meta 17 do Plano Nacional de Educação – Lei n. 13.005/2014 – prevê a valorização dos(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

[3] Publicado em boletim administrativo através do portal *online* da Secretária de Educação, datado em 19/03/2014. Disponível em: <http://www.rneducacao.com/2014_03_19_archive.html>.

A partir da promulgação da Lei, os reajustes ficaram determinados conforme descriminação da tabela 01.

Tabela 01 – Valores do PSPN (Lei n. 11.738/08) e percentual de reajuste (2008-2015)

Ano	Percentual de Reajuste **	**Valor (R$)***
2008***	-	950,00
2009	-	950,00
2010	7,86	1.024,67
2011	15,29	1.181,34
2012	22,22	1.451,00
2013	7,97	1.567,00
2014	8,32	1.697,00
2015	13,01	1.917,78

Fonte: Portal do Ministério da Educação e Legislação do PSPN.
* Valor mínimo que deve ser aplicado para os professores com nível médio, início de carreira e jornada de trabalho de até 40 horas semanais;
** O índice de reajuste deve ser aplicado a todos os professores;
*** Nos anos de 2008 e 2009 não foi publicada portaria de reajuste.

O critério de atualização do valor do piso está referenciado no art. 5º da Lei 11.738/08, que vincula o percentual de atualização do piso ao crescimento da receita consolidada do Fundeb, a saber:

> Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009. Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007 (Brasil, 2008).

De acordo com a legislação, a correção do piso reflete a variação ocorrida no valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente pelo Fundeb. Desse modo, o PSPN deve crescer na mesma medida em que aumenta esse valor. No entanto, para o cálculo do PSPN, é considerada a projeção antecipada do valor do aluno, levando em conta a estimativa de crescimento e inflação para o ano. Essa projeção difere da receita que é aplicada, ou seja, aquela que é consolidada com base no dinheiro que efetivamente entra nos cofres públicos de acordo com o crescimento da economia e da inflação.

É nessa perspectiva que a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) contrapõe-se ao valor que é definido para o PSPN pelo MEC, uma vez que o percentual de reajuste do piso, para a confederação, deve ser equivalente à diferença do valor por aluno consolidado no ano vigente para o que era estabelecido em 2009, aplicando essa diferença nos R$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais), previstos no ano de implementação da Lei, gerando percentuais de reajuste diferentes em relação à definição do Ministério da Educação, conforme é destacado na tabela 02.

Tabela 02 – Proposição de reajustes do PSPN da CNTE e reajustes do PSPN definidos pelo Governo Federal de acordo com a Lei n. 11.738/08 – (2008-2015)

Reajustes do PSPN na visão da CNTE			Reajustes do PSPN praticado pelo MEC		
Ano	**Reajuste (%)**	**Valor (R$)**	**Ano**	**Reajuste (%)**	**Valor (R$)**
2008	0	950,00	2008	0	950,00
2009	19,23	1.132,69	2009	0	950,00
2010	15,93	1.313,13	2010	7,86	1.024,67
2011	21,71	1.598,21	2011	15,29	1.181,34
2012	21,24	1.937,97	2012	22,22	1.451,00
2013	20,17	2.328,50	2013	7,97	1.567,00
2014	13	2.631,20	2014	8,32	1.697,00
2015*	-	-	2015	13,01	1.917,78

Fonte: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Portal do Ministério da Educação.
* O reajuste do PSPN referente ao ano de 2015 ainda não foi divulgado, oficialmente, pela CNTE.

Observa-se na tabela 02 que em 2009 os valores apresentados pela CNTE já destacavam divergências aos apresentados pelo Governo Federal. Na visão da Confederação, o valor deveria ser superior ao valor destacado pelo Governo Federal, pois a CNTE compreende que estão corretos os percentuais e valores propostos por ela, argumentando que os dados apresentam percentuais definidos pelo artigo 5º da Lei 11.738/2008. De acordo com esse artigo, o piso deve ser atualizado anualmente e de maneira progressiva a partir do ano em que se publicou, baseado nos recursos do Fundeb, o percentual de crescimento do custo aluno. Por sua vez, o Ministério da Educação aplica correções no piso argumentando, também, que seus cálculos correspondem à legislação específica. Em todos os anos, os reajustes entre os dois órgãos oscilaram, sendo os valores da CNTE superiores àqueles correspondentes ao PSPN reajustado pelo Governo Federal, pois a CNTE questiona o percentual de correção do piso considerando que o MEC tem agido na ilegalidade, a fim de contemplar reivindicações de governadores e prefeitos que afirmam não ter condições de honrar o reajuste definido na Lei do Piso. Porém, é importante destacar que o reajuste do piso com referência ao valor consolidado do custo aluno do Fundeb não é a garantia de sempre alcançar reajustes positivos no valor do PSPN e, ainda, de garantir a reposição da inflação, tendo em vista que o valor consolidado por aluno é resultado da disponibilidade econômica e da carga tributária, considerando, também, o número de alunos matriculados em cada rede de ensino, no que concerne ao censo escolar.

Destaca-se, nesse contexto, o ano de 2010, em que a expectativa de crescimento foi superior a que foi consolidada. Portanto, se o reajuste do PSPN tivesse se baseado na receita consolidada, haveria um valor menor do que aquele que foi implementado nesse ano, de acordo com a tabela 03.

O valor final que cada município e estado vai receber na conta do Fundeb depende, portanto, da arrecadação de impostos e transferências, já a sua distribuição depende do número de matrículas da rede. Ao final de cada ano, são divulgadas as previsões de recursos para o próximo período, através de portarias interministeriais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o responsável pela administração do Fundeb. Ao longo do ano, são divulgadas novas portarias que atualizam o valor do recurso, com referência à dotação consolidada.

No Rio Grande do Norte, a partir da análise dos dados disponíveis na tabela 03, observa-se que, desde a sua implementação em 2007, a receita realizada do Fundeb tem crescido ano a ano.

Tabela 03 – Crescimento da receita do Fundeb no Rio Grande do Norte (2007-2013[4])

ANO	RECEITA	Crescimento (%)	Variação
2007	311.765.041,58	-	130%
2008	433.659.146,78	39,1	
2009	472.127.026,84	8,8	
2010	539.985.815,65	14,3	
2011	631.330.642,16	16,9	
2012	688.495.828,44	9,1	
2013	717.918.759,98	4,3	

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE/FNDE/MEC).

Anualmente, a receita do Fundeb apresentou um aumento de 130% no período de 2007 a 2013, porém entre 2008 e 2009 esse valor foi reduzido de 39,1% para 8,8%, ou seja, há um menor crescimento da receita do Fundeb no RN. Em 2010 e 2011, o crescimento é um pouco maior em relação a 2009, mas permanece crescendo menos em relação a 2008. Já nos anos de 2012 e 2013 esse total é ainda menor, sendo 2013 o ano de menor crescimento da receita, correspondendo a apenas 4,3%.

Diante das diversas discussões que essas duas legislações geram (Fundeb e PSPN), surge o questionamento que norteia este trabalho: a receita do Fundeb, no Rio Grande do Norte, tem sido suficiente para garantir a efetivação da implementação do PSPN? Para responder a esse questionamento, analisamos os dados apresentados na tabela 04 na perspectiva de observar o crescimento da receita do Fundeb em relação ao crescimento do reajuste do PSPN.

Tabela 04 – Percentual de reajuste do PSPN *versus* percentual de crescimento da arrecadação do Fundeb no Rio Grande do Norte[5]

Ano	Crescimento PSPN (%)	Variação PSPN (%)	Crescimento Fundeb (%)	Variação Fundeb (%)
2007	**-**		-	
2008	0	65%	39,1	65%

[4] A receita do Fundeb referente aos anos de 2014 e 2015, até o momento de construção deste trabalho, não foi publicada no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

[5] Em virtude da ausência de dados referentes à receita do Fundeb nos anos de 2014 e 2015, para efeito de comparação, analisou-se a relação entre o percentual de reajuste do PSPN e o percentual de crescimento da arrecadação do Fundeb apenas no período de 2008 a 2013.

2009	0		8,8	
2010	7,86		14,3	
2011	15,29		16,9	
2012	22,82		9,1	
2013	7,97		4,3	
2014	8,32		-	
2015	13,01		-	

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE/FNDE/MEC), Folhas de Pagamento cedidas pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos do RN (SEARH/RN) e Portal do Ministério da Educação.

No período de 2008 a 2013, o reajuste do PSPN cresceu de R$ 950,00 para R$1.567,00, o que equivale a 65%. Já o crescimento da arrecadação do Fundeb foi de R$ 433.659.146,78 para R$ 717.918.759,98, ou seja, um aumento percentual de 65% também. Logo, evidencia-se que, no caso do Rio Grande do Norte, há uma paridade entre o aumento da receita do Fundeb e o crescimento de reajuste do PSPN, o que implica afirmar que o Fundeb não está impedindo o pagamento do PSPN, ou seja, a relação entre o Fundeb e o PSPN no referido estado está sendo mantida, não sendo necessário um maior investimento fiscal por parte do estado para atender a legislação do PSPN.

Constata-se a dependência do PSPN em relação ao crescimento da arrecadação tributária. Porém, a partir do segundo mandato da Presidenta Dilma (2015-2019), o país entrou em crise com baixo crescimento da economia, implicando um menor crescimento dos recursos do Fundeb. Tal fato denota ser cada vez mais necessária a complementação por parte da União, situação que vem ocorrendo com o RN desde o exercício de 2011.

Considerações

A política de Fundos, enquanto mecanismo de descentralização financeira e de valorização do magistério da educação básica, apresenta, ainda, um distanciamento do ideal para se valorizar o profissional do magistério e a implementação das políticas voltadas aos profissionais dessa categoria está, algumas vezes, relegada às condições e interesses políticos dos gestores de cada município ou estado. Mesmo sendo uma determinação constitucional, os governos locais descumprem a legislação ou, até mesmo, encontram estratégias para não efetivar o direito legal dos professores.

O Fundeb e o PSPN são os principais mecanismos de valorização docente, respaldando a valorização docente através de três questões centrais: a definição de um valor mínimo a ser gasto com remuneração docente, a definição de um vencimento mínimo e a definição de 1/3 da carga horária para atividades extraclasse.

A partir dos dados apresentados sobre a rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte, nota-se que, embora o PSPN esteja sendo implementado, a valorização do magistério, especialmente por via do vencimento e do cumprimento da carga horária para atividades extraclasse, continua sendo um desafio ao governo estadual, uma vez que as políticas educacionais de valorização do

magistério são permeadas por avanços e recuos que resultam em repercussões pouco significativas.

Bibliografia

Alves, T, & Pinto, J. M. (2011). Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. *Cadernos de Pesquisa* (pp. 606-639). São Paulo.

Brasil, P. da R. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm (Acessível em 25 maio 2015).

Brasil, P. da R. *Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm (Acessível em 26 de abril de 2008).

Brasil, P. da R. *Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educaçã*o – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm (Acessível em 25 de abril de 2012).

Ferreira, M. A. dos S. (2010). *Valorização do magistério da educação básica no RN: participação do SINTE e do governo estadual na implementação do Piso Salarial Profissional Nacional na rede pública estadual no ano de 2009.* Mestrado em Educação, na área de especialização em política e práxis da educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Ferreira, M. A. dos S. (2014). *O Fundef e o Fundeb como política de financiamento para a valorização do magistério: efeitos na carreira e na remuneração dos professores da rede pública estadual de ensino do RN.* Doutorado em Educação, na área de especialização em política e práxis da educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Gatti, B. A., & Barreto, E. S. de S. (Coord.). (2009). *Professores do Brasil: impasses e desafios.* Brasília: Unesco.

Gurgel, R. F. (2012). *Trabalho docente: políticas de financiamento da carreira e da remuneração dos professores da educação básica de sistemas públicos de ensino.* Doutorado em Educação, na área de especialização em políticas educacionais, Universidade Federal da Paraíba.

Ramalho, B. (2014). *Entrevista da secretária de educação publicada em boletim administrativo através do portal online da Secretária de Educação do Rio Grande do Norte.* http://www.rneducacao.com/2014_03_19_archive.html (Acessível em 02 de maio de 2015).

Rio Grande do Norte. (2006) *Lei Complementar n. 322/06. Estatuto e Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual referente à educação básica e a educação profissional.* Diário Oficial do Estado.

O governo das escolas: estado, escolas e município.

Filomena Correia
Agrupamento de Escolas de Santa Bárbara
correia.af66@gmail.com

A discussão em torno do governo das escolas expandiu-se e aprofundou-se, introduzindo novos atores no ato educativo. O nosso objeto de estudo é ancorado no título da tese, por nós denominada: "Possibilidade e limites da autonomia das escolas. Estudo de Caso: O território educativo de Gondomar". A definição do problema de investigação constituiu-se em torno da interseção de três eixos, distintos, porém complementares: O território educativo da comunidade (Agrupamentos de Escola); O território educativo do município; o Estado e a relação com as unidades que o compõem. Nesta comunicação temos por objetivo geral, apresentar os resultados obtidos, no que concerne à participação da comunidade no governo das escolas, enquanto ação dos atores, no quadro de transferência de competências para os municípios, em matéria educativa. A construção da nossa matriz de investigação, ancora o conceito de autonomia, no quadro de uma teoria do Estado, onde a outorga e a capacidade de ação dos atores, constitui-se como princípio nuclear de análise. Do mesmo modo, e considerando a autonomia no quadro da teoria do Estado, opõe-se-lhe por definição, a descentralização e a desconcentração como instrumentos de governação. Uma investigação, em que o objeto de estudo é constituído pelo(s) o(s) território(s) educativo(s) do Concelho de Gondomar, sendo que pretendemos através de uma pesquisa de investigação de cariz interpretativo, efetuada através de uma metodologia qualitativa, suportada no Estudo de Caso, por nos permitir a a triangulação de métodos e técnicas, de molde a conhecer em profundidade a multiplicidade de sujeitos que o compõem. Na presente investigação foram aplicados 139 Inquéritos por Questionário (N=173), aos membros dos Conselhos Gerais, de Escolas Agrupadas do Concelho de Gondomar; e realizadas Entrevistas Semiestruturadas aos Diretores dos Agrupamentos de Escola (n=8). No que se refere às entidades políticas do Município foi entrevistado o então, Vereador da Educação, bem como o presidente da Assembleia Municipal. Os resultados obtidos permitiram-nos identificar lógicas contraditórias, bem como distintas formas de legitimação da ação, no território educativo do município.

Palavras-chave: Autonomia- Comunidade-Participação -Território Educativo

1. Metodologia de investigação: problemática e objeto de estudo

Definimos o nosso problema de investigação a partir da interseção de três eixos distintos, porém complementares. Uma visão policêntrica, que na formulação das questões de investigação pretendeu efetivar uma abordagem que designamos de (des)construção de uma tríplice relação: O território educativo da comunidade (Agrupamentos de Escola); O território educativo do município (Administração Local); o Estado (e a relação com as unidades que o compõem). Uma matriz de investigação sustentada teoricamente, numa perspetiva formal-legal e institucional (Formosinho et. al., 2010), segundo uma sociologia da ação, na concetualização de Max Weber de ação social (1983). O nosso objeto de estudo, *o Território Educativo do Concelho de Gondomar*, funda-se na necessidade de apreender a Escola, para lá da sua dimensão institucional, encerrada em si própria, pois "o Estudo do Local em educação implica o reconhecimento que o Local não é apenas o lugar

e que a educação não é apenas a escola" (I. Ferreira 2005, p. 20). Uma abordagem de pesquisa qualitativa, desenvolvida a partir de um Estudo de Caso, por nos permitir, enquanto método de investigação das ciências sociais, a análise detalhada de unidades sociais ou entidades educativas únicas (Díez, 1999), e simultaneamente, conhecer a profundidade e complexidade do contexto (Punch, 1998). Conforme o nosso objetivo geral, neste artigo, iremos apresentar os resultados referentes, especialmente, a dois subjectivos específicos:

- Analisar as lógicas em que numa relação tripartida: Estado, Administração Local, Agrupamentos de Escola os atores locais se relacionam.
- Identificar os modos e espaços de participação da comunidade, capazes de se constituírem como potenciadores do desenvolvimento da autonomia da escola articulada com o espaço território educativo do concelho.

2. Enquadramento teórico e operacionalização de conceitos

Na concetualização da nossa matriz teórica de investigação, a autonomia constitui-se como conceito nuclear, a dois níveis: i) a partir da própria liberdade do sujeito que se determina a si mesmo (Habermas, 2000, p. 595); ii) no quadro de uma Teoria de Estado. Considerando os pressupostos anteriores, bem como, o enquadramento jurídico sobre o tema (LC n.º1/205; M. Correia, 2010), definimos numa perspetiva formal-legal, cinco variáveis da autonomia, conforme o quadro nº 1.

Quadro 1: Autonomia de escola formal – legal

Autonomia administrativa e organizacional	Poder e liberdade regulamentar para desenvolver o ciclo organizacional.
Autonomia técnico-funcional	Autonomia científica, curricular e pedagógica
Autonomia financeira	Possibilidade de se auto gerir, em graus de autonomia variada e crescente, no domínio financeiro
Autonomia patrimonial	A propriedade do património imóvel e móvel, o que exclui a escola no atual quadro jurídico
Autonomia de execução	Possibilidade de adequar os objetivos específicos, os tempos, os espaços, os modos e os recursos, conforme a necessidade dos clientes

Fonte: Correia, 2013, construído recorrendo a Formosinho et. al., 2010; M. Correia, 2010; LC n.º1/2015).

A nossa investigação, não se circunscreve, a uma autonomia relativa, no âmbito de uma outorga do Estado, mas percebida a partir de uma sociologia de ação, enquanto "conduta humana, consistindo num fazer externo ou interno, num omitir ou permitir, sempre que o sujeito os sujeitos da ação lhe atribuam um sentido subjetivo" (Weber, 1983, p. 49), logo a "ação social" consiste no "sentido pensado pelo seu sujeito ou sujeitos está referido à conduta dos outros, orientando-se por esta no seu desenvolvimento" (Idem), ou seja, as ações empreendidas pelos sujeitos, face à outorga da autonomia que lhes é conferida, pois como sustenta Roullier (2008, p.79):

> As vicissitudes da autonomia não são suficientes para garantir que a qualidade do ensino progredirá. É sobretudo o uso que dela é feito que se revela determinante. A autonomia concedida deve resultar de uma negociação entre as escolas e as autoridades, da mesma forma que uma autonomia negociada entre os diferentes atores individuais deve ocorrer durante a aplicação dos projetos.

De forma a responder aos objetivos a que nos propusemos, inicialmente, importa proceder à destrinça de dois conceitos, fundamentais, na nossa (des)construção. A autonomia opõe-se à

descentralização e desconcentração, porque penetra na esfera do político. A autonomia define-se pela existência de vontade própria e na possibilidade da sua tradução em opções políticas privativas e em normas jurídicas de valor idênticas ao Estado (Amaral, 1998). A descentralização administrativa refere-se a entidades, sujeitas à administração direta do Estado, onde a organização política, técnica, administrativa, cientifica, financeira, patrimonial é-lhes atribuída em graus variados (LC n.º 1/2005; M. Correia, 2010). Na desconcentração, as unidades desconcentradas encontram-se "integradas num centro, do qual decorrem" (Amaral, 1998, p. 212), assegurando a intercomunicabilidade com as múltiplas unidades periféricas, e, entre estas, e o centro (Idem). No quadro n.º2 apresentamos uma breve síntese do modelo, pois as diferentes modalidades de organização administrativa do Estado, podem coexistir, de formas diferenciadas.

Quadro 2: Modelos de Organização Administrativa do Estado

Centralização	***Descentralização***	***Desconcentração***
Centralização normativa procedimental	Descentralização político técnico funcional	Desconcentração originária técnico-funcional
Centralização flexível	Descentralização administrativo-técnico-funcional	Desconcentração derivada

Fonte: Correia (2013)

Conforme o quadro teórico, entendemos o conceito de participação, a partir da Teoria Democrática, na proposta de Habermas (2000): Uma democracia deliberativa, onde o exercício do poder político, é entendido a partir de um processo de apresentação de razões entre iguais e, potenciador do desenvolvimento da solidariedade a partir de espaços públicos autónomos (Idem). O poder une-se à formação democrática da opinião e da vontade, através da tomada de decisão como resultado de uma ação coletiva e vinculante (Ibidem). Assim, consideramos como variáveis da participação, a perspetiva de Pateman (2000) fundada na teoria democrática, de participação total, parcial e pseudoparticipação. A ideia de território, comunidade e comunidade educativa constituem-se como traves-mestras, da nossa investigação. Se na antiga Grécia, o território era o espaço delimitado pela *polis*, na Idade Média assume-se como o território cristianizado, porém para ambos, corresponde à sua apropriação pela comunidade, logo território político. Retomando a noção de comunidade, o território da comunidade é um espaço simbólico onde se desenvolvem territorialidades e temporalidades específicas que nos permitem perceber o nosso próximo, numa teia intersubjetiva de reciprocidades, aproximando-se do ideal societal da proposta de Rousseau (Sousa Santos, 2002a).

Uma concetualização de comunidade educativa estabelecida, a partir da noção de comunidade, fundada no estabelecimento de relações horizontais, na participação e na formulação da vontade comum, como as únicas suscetíveis de fundar uma nova cultura política e, em última instância, uma nova qualidade de vida pessoal e coletiva, no autogoverno, na democracia participativa, no cooperativismo e no bem-comum, no sentido de uma "produção socialmente útil" (Sousa Santos, 1996, p. 226). A ideia de um **território**, presente enquanto objeto do nosso estudo, o município, enquanto comunidade(s) educativa(s) fundamenta-se no argumento de que os sujeitos, as redes existentes na escola, estão, igualmente, presentes na comunidade local, (Caride Gomez, 2000, p.

174), e a comunidade local, por sua vez, está presente na escola, formalmente, nos Conselhos Gerais (DL 75/2008; e informalmente através de redes e parcerias que estabelecem entre si.

Por oposição, a algumas formas de «escolacêntrismo», postulamos que, o território educativo definido como Agrupamento de Escolas, e a comunidade onde este se insere, não pode limitar-se a uma fronteira física, pois essa fórmula traduz uma conceção restringente e incompatível, com a ideia de uma comunidade educativa que, política e socialmente se relacionam, em torno de um **projeto educativo** (PE) identitário próprio, garantindo ao ato educativo uma dupla ação:

- Dimensão normativa: indutora enquanto operacionalizador da ação de administração e gestão da escola e, sujeito à sua validação pela comunidade, consubstanciada no Conselho Geral que representa a comunidade dentro da escola (DL 75/2008).
- Dimensão democrática, enquanto processo de transformação da responsabilidade individual em responsabilidade coletiva, fundada em mecanismos de autoavaliação capazes de promover a eficácia e o desenvolvimento das escolas (Formosinho et. al, 2010, p. 248).

Quadro 3: Operacionalização do conceito de PE

Logica do desejo *vs* lógica da ação		
Finalidade Instrumental	Dimensão normativa PE Induzido	Dimensão democrática Construção coletiva
Instrumento de gestão normativa	→ Consonância com os objetivos e os valores definidos pela escola/ bem como da sua adequação ao PID.	→ Participação da comunidade na construção → Participação da comunidade na sua concretização.
Orientador da ação educativa-Definidor das metas valores estratégias	→ Instrumento de validação da ação: → Aprovação → Acompanhamento → Avaliação da execução	→ Referendado pela comunidade. → Como processo de participação da comunidade.
Prestação de Contas (aprofundamento da autonomia)	→ Sujeito à avaliação pela comunidade	→ Grau de concretização dos objetivos do PE → Grau de concretização dos instrumentos da autonomia da escola, como o PAA.

Fonte: (Correia, 2013, p.225)

3. Enquadramento legal e o contexto: Administração educativa e os municípios

Tal como nos recorda Cippola, o presente não é mais do que "uma pequena fatia de futuro agarrada a uma pequena fatia de passado, sendo as dimensões das fatias determinadas arbitrariamente pelo sujeito" (1993), pelo que importa situar o contexto das reformas, em Portugal, ainda que brevemente. A partir da década de 70, num período coincidente com a "retração do Estado" (Held, 2006), a centralidade do Local, nos estudos em torno da Escola, é frequentemente associado a conceitos como a democracia, participação, autonomia e escola comunidade-educativa (Eurydice, 2007; 2008; 2009). No caso português é a partir LBSE (1986), que o debate em torno da relação ***Estado, Administração Educativa e Escolas*** adquire uma nova centralidade, numa agenda transnacional, caraterizada pela mudança na relação entre *Estado – Sociedade,* incorporando novos conceitos como a descentralização e autonomia (Castells, 2007).

Na Lei nº46/86 (LBSE), o princípio da integração e participação da comunidade educativa surge associado ao princípio da descentralização (Cap. I art.º3º), num apelo à participação (art.º 43º). Uma lei estruturante, porém, uma autonomia, vaga e difusa e, apenas explícita para as instituições de Ensino Superior (art.º45º). Com a promulgação do DL nº 43/89 pretendeu inverter-se uma lógica administrativa do tipo *"top-down"*, preconizando a transferência de poderes de decisão para o plano regional e local (Morgado, 2000), o desenvolvimento de estratégias locais (Formosinho e Machado, 2000c). Uma autonomia da escola ancorada nos projetos educativos, em diferentes domínios: sociocomunitário, pedagógico, avaliação, orientação vocacional; gestão dos espaços e tempos letivos; formação docente (art.º 9º a 14.º). A autonomia administrativa manteve-se restrita a atos pouco significativos (art.º 22º), e dependentes da sua ratificação pelos serviços desconcentrados do ME (Barroso, 2004, p. 56-57). Neste "impulso" à autonomia decretada refira-se, ainda o DL nº. 172/91, que contrariando os princípios da CRSE, permaneceu numa administração centralizada (Roque, 1999) ou mesmo recentralizada administrativa e politicamente (Lima, 1995). Na década de 90, do século XX, em Portugal inicia-se uma nova fase, um ciclo das reformas educativas, dominada pelo paradigma neoliberal (Lima, 2002, p.19) e uma "educação contábil" (Lima, 2002b). Com o XIII Governo Constitucional (1995-1999), é aprovado DL115-A/98, de 4 de maio. Na década seguinte, e no quadro das autonomias decretadas em Portugal, refira-se o DL n.º75/2008, que deve ser entendido no quadro das reformas empreendidas, como a transferência de competências para os municípios em matéria educativa.

3.1 A ação dos municípios no governo das escolas

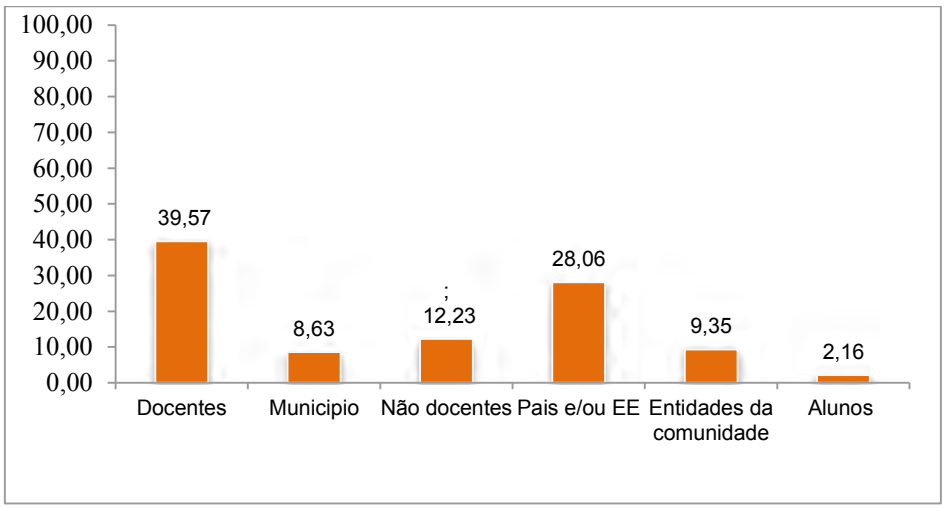
A importância atribuída, ao município, no ato educativo e governo das escolas, especialmente a partir de 2005, e o seu imbricamento com o DL 75/2008, impõe-nos uma breve contextualização da ação dos municípios. Em Portugal, o conceito de autarquia insere-se na tradição da esfera francesa: uma extensão administrativa e periférica do Estado-Nação, mantendo-se na Constituição de 1933, marcada pelo modelo Corporativo do Estado Novo. Com a promulgação da Constituição da Republica Portuguesa de 1976, as autarquias passam a ser reconhecidas, de acordo com: território; população, interesses próprios e órgãos representativos, pelo que juridicamente são definidas como "pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas" (Lei N.º 1/2005, art.º235), sendo as suas competências definidas nesse quadro (art.ª237.º). A Lei 159/99, de 14 de setembro, define as competências e atribuições das autarquias locais como "objetivos a atingir, maxime a transparência de atribuições e competências em obediência aos princípios da descentralização e da subsidiariedade" (Rebelo, 2007, p. 174). Numa análise ao quadro de transferências de competências, em matéria educativa, para os municípios entre 1984 e 2005, e sua aplicação, de acordo com Maria de Lurdes Rodrigues (ME do XVII Governo Constitucional, 2005-2009), revelou-se desadequada, refletindo-se: numa aplicação assimétrica no país, mas sobretudo caraterizada por "diferentes interpretações sobre as competências das câmaras municipais e sobre a forma de exercício dessas competências" (Rodrigues, 2010, p.253-254). Na base da promulgação do DL n.º 144/2008 foram identificadas desigualdades (Idem): i) na rede escolar do 1º ciclo e da educação pré-escolar entre zonas rurais e urbanas; ii) disparidade na distribuição da Ação Social Escolar; iii)

inexistência ou insuficiência no funcionamento das AEC (atividades Extracurriculares) embora previstas desde 2001; iv) inexistência de uma Componente de Apoio à Família; v) Indefinição na contratação de pessoal não docente no pré-escolar e no primeiro ciclo (Ibidem, p.254-255). Conforme o diploma supracitado são contratualizados com os Municípios competências em matéria de educação e respetivas dotações orçamentais: *a*) Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré -escolar; *b*) Componente de apoio à família, (fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento horário na educação pré-escolar; *c*) atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; *d*) Gestão do parque escolar no 2.º 3.º ciclos do ensino básico; *e*) Ação social escolar no 2.º e 3.º ciclo do ensino básico (refira-se que esta competência já era da autarquia no domínio da à educação pré escolar e ao primeiro ciclo do ensino básico); *f*) Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do Ensino Básico (art.2.º, nº2).

4. Amostra: Caraterização do caso em estudo

Na aplicação das entrevistas (semiestruturadas) consideramos o universo dos diretores de agrupamentos de escolas verticais do concelho de Gondomar (N=9; n=8), o Vereador do Pelouro da Educação e Cultura (N=1, n=1), bem como o Presidente da Assembleia Municipal e membro do Conselho Municipal de Educação (N=1; n=1).

Gráfico I: Distribuição de Inquéritos validados (N =173, n=139)



Foram considerados como Universo todos os membros dos Conselhos Gerais de Escolas Agrupadas do Concelho de Gondomar (N=173, n=139). Na análise de conteúdo efetuada às entrevistas aos diretores de Agrupamento de Escolas, bem como ao Vereador do Pelouro da Educação e Cultura, e ao Presidente da Assembleia obtivemos 1313 referências. Na análise documental dos Projetos Educativos dos AE obtiveram-se 1547 referências. Na Análise dos Inquéritos por questionário foram respondidos 80,35% da Universo da população em estudo e cuja distribuição por grupo podemos verificar através do Gráfico nº 1.

5. Apresentação e interpretação de dados

5.1 Participação da comunidade e instrumentos da autonomia

De forma a validarmos a nossa proposição *"Os Agrupamentos de Escolas constituem-se como espaços legitimadores de práticas de autonomia determinadas pela administração educativa",* definimos a democracia representativa e a democracia participativa como dimensões nucleares. Para a análise da dimensão da democracia representativa consideramos a participação da comunidade educativa através da participação formal no CG, bem como pela análise às entrevistas semiestruturadas. No que se refere à legitimidade da representatividade da comunidade exercida no Conselho Geral, 54,7%, dos inquiridos assinalam a opção "concordo" e 33,8% "concordo plenamente". Conforme os resultados obtidos os inquiridos consideram que são legítimos representantes da comunidade, no governo da escola ao nível da participação no CG. Na análise da questão aberta A23 (Inquérito por questionário): "O número de representantes dos diferentes grupos no Conselho Geral é representativo da comunidade", segundo os resultados obtidos através do programa WebQDA, 82,72% dos inquiridos, manifestaram a sua concordância, sendo que 17,28% manifestam discordância. Nesta análise, os grupos que são referidos como menos representativos são os elementos da comunidade, cooptados pelo CG. Segundo os diretores é sobretudo evidenciada, a perda de protagonismo dos docentes. Quanto aos representantes ou entidades da comunidade cooptadas pelo Conselho Geral, um dos diretores refere "talvez haja uma carência das instituições exteriores como representantes das atividades socioculturais, empresários, regra geral a comunidade vigente exterior" ***(Inquérito, nº89)***. Porém nas entrevistas aos diretores 15,8% das referências obtidas, relativamente a este grupo indiciam uma participação pouco ativa: "eu acho que devia apostar-se mais eventualmente na valorização dos representantes da comunidade local, dois ou três, não interessa" ***(Entrevista, AA4).***

A análise de conteúdo das entrevistas aos diretores a partir da categoria "participação da comunidade no CG" permitiu elencar diferentes subcategorias, constituindo um contributo para a compreensão destes elementos, nomeadamente das formas que caraterizam a sua participação no CG. Uma participação entendida como um "défice" na participação, o que na perspetiva dos entrevistados decorre de diferentes fatores: como o desconhecimento da realidade da cultura da escola ***(Entrevista AA4);*** Uma não participação, ou seja uma participação passiva sem contributo direto para a escola " eu faço mais depressa parcerias que não tem assento no CG do que com aquelas que lá estão" ***(Entrevista AA8).*** Na perspetiva dos entrevistados é entendida como mero cumprimento normativo, pois como era salientado por um entrevistado "nem sempre aderem muito a esta participação ou então vão porque são obrigadas é uma participação muito formal" (***Entrevista AA6***); ou consiste numa participação que decorre de uma ação natural de parceria já existente "Há lá uma com que faço, mas já fazia antes" (***Entrevista, AA8***).

Relativamente à participação do município no CG, identificamos duas categorias: A participação formal (decorrente do diploma) e a existência de constrangimentos na participação. No que se refere à participação formal é entendida como apenas mais um dos grupos da comunidade que integra o CG: "A representação da autarquia é uma representação como outras tantas, pesa o que pesam os pais, ou que pesam os professores que não tem a mesma opinião dos diretores. É exatamente igual (...)" ***(Entrevista, AA6).*** Por sua vez, os constrangimentos da participação dos representantes do

Município, para os entrevistados (diretores) decorre das possibilidades de conflito de mandato, pois como referia um dos entrevistados "Vamos supor até que os dois protagonistas não se entendem, que a câmara não gosta deste diretor e que este diretor não gosta da câmara. É uma das questões que toda a gente levanta. ***(Entrevista, AA6);*** ou ainda "Há notícias em algumas partes deste país do órgão estar muito politizado". Quanto à delegação dos representantes do Município para integrarem o órgão de participação comunitária, antes da promulgação do DL 75/2008 o município delegava nos presidentes das Juntas de Freguesia: "algumas estando presentes e com o devido respeito, ocupavam uma cadeira. Não era uma parte interveniente e ativa e nem sempre era porta-voz do município" ***(Entrevista Vereador).***

Na análise da dimensão democrática da participação no CG consideramos: a) Auscultação aos membros do CG; b) Intensidade da participação dos membros do CG; c) Finalidades da ação no Conselho Geral; d) Prestação de contas – seleção do diretor; e) Prestação de contas no acompanhamento dos Instrumentos da autonomia. Na análise dos indicadores referentes à auscultação da opinião dos diferentes grupos representados neste órgão em todas as questões a mediana situa-se no item "sempre", o que indica que metade dos inquiridos considera que é sempre ouvido no órgão. As percentagens válidas obtidas indicam-nos que os pais e professores constituem os grupos onde a opinião é mais considerada. Os grupos com uma percentagem inferior (ainda que pouco expressiva) referem-se aos representantes da autarquia (51,8%), funcionários (51,1%) e por último os representantes da comunidade (49,6%). Relativamente à questão a "opinião do diretor no CG é considerada", na análise dos resultados obtidos nesta variável é evidente o protagonismo do diretor, que não obstante não ter direito a voto, a manifestação da sua opinião no processo de deliberação é expressa como "sempre" pelos inquiridos (59%). O exercício da participação no processo de deliberação no CG, a partir da questão: "Como classifica a intensidade da participação dos diferentes grupos no Conselho Geral" permitiu-nos distinguir após o tratamento estatístico dois grupos distintos: i) Representantes no CG cuja intensidade da participação se situa no item "forte", onde se enquadram os diretores com uma percentagem de respostas válidas de 50,4%; os professores (60,4%) e os pais com 56,8%, para os quais a medida de tendência central se situa no Forte (mediana = 4); ii) Representantes do CG cuja intensidade da participação no processo de deliberação é percecionada como menos intensa relativamente aos outros grupos, como os representantes dos funcionários (mediana =3). O que nos permite concluir que relativamente aos outros elementos são definidos como tendo apenas uma participação média.

5.2 A participação da comunidade e a dimensão democrática do Projeto Educativo

Os dados apresentados visam validar a proposição: "Face às propostas da administração educativa, os Agrupamentos de Escola desenvolvem Projetos Educativos próprios assentes na participação dos atores, no sentido da construção de uma escola comunidade educativa". Na análise estatística da questão "*Elaboração do PE como requisito legal"* indica-nos que 35,3% consideram como suficiente, 26,6% entende que a sua elaboração traduz "muito" a necessidade de resposta a um cumprimento normativo. A mediana neste indicador revela assume-se como resposta a um cumprimento normativo. Relativamente à discussão pública do PE é definida como suficiente na

comunidade (43,9%). Por outro lado, a análise do item "A sua discussão é limitada ao CG" permite-nos constatar que se encerra no CG, enquanto estrutura formal do agrupamento. Na relação entre "Grupo a que pertence no CG" e "identificação com o PE do Agrupamento de Escolas" verificamos que os representantes dos pais e /ou EE (36,9%); pessoal não docente (24,6%); representantes do município e da comunidade local com 10,8% são os grupos que demonstraram menor grau de identificação ao PE, por oposição aos representantes do pessoal docente (56,7%, n=38).

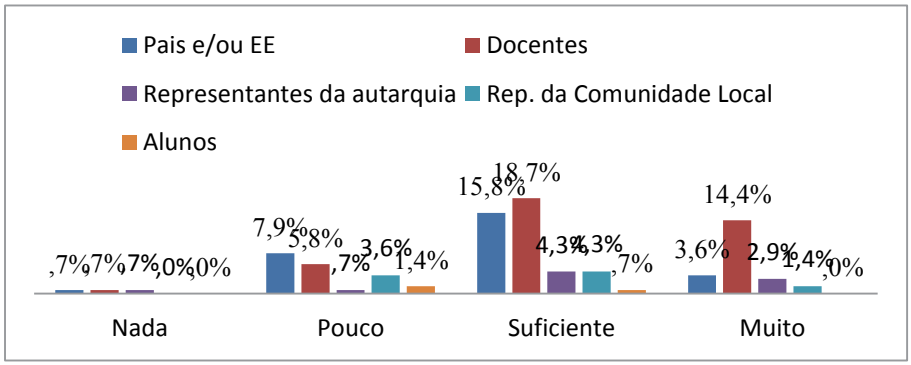
6.3 A ação coletiva da comunidade e o Projeto Educativo

Neste parâmetro de análise consideramos três variáveis para a compreensão desta dimensão, a saber: a) operacionalização do PE; b) Interdependências com a comunidade (relação escola comunidade Educativa); c) Comunidade. Na "operacionalização do PE" definimos as questões a partir do enunciado: "Na sua perspetiva o Plano de Atividades do seu Agrupamento". Assim, verificamos os seguintes valores: i) Na questão "O PAA concretiza as metas do PE" é entendido como muito para 59,7% (n=139); ii) para 48,2 % traduz muito a participação da comunidade; iii) "contribui para a articulação entre ciclos para 53,2% (n=74); iv) permite apenas de forma suficiente a participação da comunidade através de projetos ou parcerias (48,2% = 67) sendo que para 42,4% permite muito a realização de parecerias. Relativamente à participação dos pais no desenvolvimento do PAA é entendida apenas de forma suficiente pelos casos.

Interdependências estabelecidas com a comunidade

Na análise desta dimensão e considerando o enunciado "Como carateriza a relação escola comunidade no seu Agrupamento de Escolas" pedia-se aos inquiridos que assinalassem a sua perspetiva, a partir das afirmações subsequentes. Para 54% dos casos a programação conjunta (escola – comunidade) das atividades extracurriculares é apenas suficiente; sendo que a participação da comunidade na resolução dos problemas da escola é apenas suficiente **(ver gráfico nºII)**

Gráfico nº II: Relação escola comunidade educativa



Do mesmo modo, a colaboração com os parceiros da comunidade; a cooperação com a comunidade é suficiente, com 51,8% e 52,5%, respetivamente. No que se refere ao item "*A escola participa em atividades promovidas pela comunidade" verificamos que* a perspetiva dos diferentes elementos da comunidade que integram o órgão permitem-nos contrastar perspetivas distintas: i) Docentes - A participação da escola nas atividades da comunidade é assinalada como "muito" para 52,7% dos professores. A participação da escola em atividades promovidas pela comunidade é entendida como

"muito" (58,3%), o que corresponde a 5% da percentagem Total (n = 7), sendo que para 5 (3,6% = % Total) apenas se pode considerar suficiente; iii) Entidade da comunidade - A participação é considerada "suficiente", para a maioria dos mesmos (61,5%), sendo que apenas 38,5% (n=5) refere que a escola participa "muito", nas atividades promovidas pela comunidade. Na análise de conteúdo (Diretores) as parcerias efetuadas com a comunidade surgem como um dos indicadores de abertura à comunidade, e entendida como suporte para o desenvolvimento de atividades da Escola, através de estruturas formais. Por outro lado, a maior visibilidade da participação dos pais e/ou comunidade radica essencialmente, na dinamização de atividades (18,33%, n = 60), reservando a competência técnico-pedagógica para o domínio da ação da Escola: Neste momento o saber o conhecimento e gestão de muitos projetos educativos e pedagógicos e as responsabilidades acrescidas que tem tido nos últimos anos em matéria de educação também lhes dá algum digamos, Know-how, algum conhecimento e julgo que também poderá ser positiva a sua intervenção sem interferir naquilo que é a autonomia das escolas a esse nível *(Vereador do Pelouro Educação e Cultura).*

6.4 A territorialização das políticas educativas do Concelho de Gondomar

No que se refere à descentralização de competências para os municípios e o grau de concretização na comunidade consideramos como indicadores: i) *Obras e manutenção do Parque Escolar* a maioria percentual obtida entende que a ação da autarquia neste domínio tem contribuído muito para a melhoria dos equipamentos, contudo a medida de tendência central (mediana = 3), indica como tendo uma concretização suficiente; ii) *Componente de apoio à família* onde o item "muito" obteve a maioria percentual das respostas (41,6%) com uma diferença de 2,2% relativamente ao item "suficiente"; iii) *Funcionamento e gestão das cantinas* onde para 5,1% dos casos não se registaram melhorias (nada) e 13,8% considera que a ação do município é entendida como "pouco". Para a maioria, 42,%, a melhoria deste indicador traduz-se apenas em "suficiente"; *Desenvolvimento de Atividades Extracurriculares (AEC) onde segundo os* Pais 43,6%; docentes 49,1%; Não-docentes 50%; Autarquia (100%) e Comunidade Local (61,5%) entendem que neste indicador se considera haver **"muita**" melhoria ao nível do funcionamento dos estabelecimentos de ensino do 1º ciclo neste âmbito. Na desconcentração de competências do Município para os Agrupamentos de Escola foram identificados nas diferentes entrevistas (Diretor, Vereador, Presidente da Assembleia Municipal e membro do conselho local de Educação) diferentes categorias e subcategorias que ilustram as nossas conclusões.

No que se refere à desconcentração de competências para os diretores dos Agrupamentos de Escola podemos entende-la a partir da ***desconcentração da gestão de recursos humanos e financeiros***. Conforme se constata na tabela acima apresentada são sobretudo elencados os domínios de ação identificados pelos atores: i) Grau de satisfação com a colocação do pessoal não docente: "Pela primeira vez, o rácio não docente foi cumprido em todas as escolas. Em todas as escolas. Não é. Portanto a nossa autarquia tem funcionado muito bem a esse nível" (Entrevista, AA1); ii) Manutenção das Escolas Básicas e de Educação Pré-Escolar (22,73%); iii) Quanto ao pessoal técnico, no qual se incluem os professores de atividades extracurriculares (AEC) a tutela pedagógica é assumida pelos Agrupamentos de Escola ainda que, o vínculo administrativo seja da

competência dos serviços do Município. Na perspetiva dos diretores, são comprovadas as vantagens da desconcentração de competências, especialmente quanto aos recursos disponibilizados às escolas nos diferentes domínios, nomeadamente a manutenção e/ ou reparação de equipamentos ou de verbas para o SASE ou funcionamento das Escolas. No que se refere aos docentes de AEC a coordenação pedagógica é definida pelo Agrupamento de Escolas onde se integram, sendo que os procedimentos administrativos são assumidos pela Autarquia "Nós sempre assumimos que a coordenação educativa, a tutela pedagógica e a coordenação era feita pelas escolas e portanto, inclusivamente esses professores devem enquadrar-se nos departamentos respetivos de cada uma das escolas e pedimos também sempre a informação, relativamente à avaliação e essa é que conta*" (Vereador do Pelouro da Educação e Cultura).*

Conclusões

Apresentamos seguidamente algumas das conclusões do nosso estudo: i) Entendemos que os Conselhos Gerais no quadro de uma democracia participativa e numa dimensão sociocomunitária podem constituir-se como potenciadores de uma autonomia das escolas, sustentados em processos deliberativos e numa construção coletiva da vontade da comunidade, numa verdadeira assunção das suas finalidades enquanto órgão de direção, se se libertarem de um mero seguidismo das orientações da administração educativa e /ou da gestão dos respetivos Agrupamentos, isto é, da anomia ou à mera aquiescência de ações e decisões heterónomas; ii) As fragilidades na participação de grupos específicos como os representantes dos funcionários, representantes designados pelo município e entidades da comunidade, embora caraterizados por constrangimentos distintos, podem constituir-se como limitadores da ação dos respetivos Conselhos Gerais; iii)A ação do diretor no conselho geral embora sem direito a voto torna evidente o seu protagonismo o que poderá constituir-se como constrangimento nos próprios processos de deliberação, entendida como processo de apresentação de razões entre iguais; A prestação de contas veiculada e reiterada como instrumento da autonomia, através da participação da comunidade na seleção do diretor, permitem identificar logicas distintas, mas confluentes; iv) Relativamente ao grau de concretização, do PE enquanto ação coletiva da comunidade, são sobretudo evidenciadas as atividades presentes no Plano Anual de Atividades, sendo que a participação dos pais parece remetida para atividades subsidiárias, como a colaboração na organização de atividades (sobretudo a partir das suas estruturas representativas) ou como meros espectadores das atividades desenvolvidas nas escolas; A descentralização de competências para a autarquia origina um movimento de desconcentração de poderes de competências para os diretores dos Agrupamentos de Escola. Em termos hierárquicos a desconcentração traduz-se numa subordinação hierárquica, porém de acordo com a leitura dos resultados obtidos, parece ser entendida pelos atores, numa lógica de subsidiariedade. Contudo, e não obstante esta investigação ser anterior à chamada, na atualidade "municipalização da educação", não podemos deixar como espaço de reflexão e de alguma inquietude, algumas questões:

Como garantir igualdade e a manifestação de assimetrias na prestação do serviço educativo, pelos diferentes municípios, à semelhança do passado?

Que ideia tem os Municípios da "educação" para os seus concelhos, pois os Projetos Educativos Municipais, ou não estão feitos, ou não são públicos?

O futuro reserva muitas inquietudes e desafios para a educação, mas sobretudo impõe-nos a necessidade de uma visão comum, apoiada por uma sinergia suportada pela ação coletiva dos seus atores.

Referências bibliográficas

Bruyne, P., Herman, J. & Schoutheete, M. (1991). *Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves.

Caride, J., & Meira, C. (1995). A perspetiva ecológica: referência para o conhecimento e a praxis educativa**.** In A. D. Carvalho (Org.), *Novas Metodologias em educação* (pp. 135-169). Porto: Porto Editora.

Formosinho, J. (2010). A autonomia das escolas em Portugal (1987-2007). In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & H. Ferreira (Eds.). J. M. Alves (Coord.), *A autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 43-55). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Freixo, M. J. V. (2010). Metodologia Cientifica. Fundamentos, métodos e técnicas (2ª ed.) Lisboa: Instituto Piaget. (Original publicado em 2009).

Oliveira, M. (2010). *Como fazer pesquisa qualitativa* (3ª ed.). Petrópolis: Editora Vozes. (Original publicado em 2007).

Punch, K. F. (1998). *Introduction to social research. Quantitative & Qualitative Approaches*. London: Sage Publications.

Santo, P. E. (2010). *Introdução à metodologia das ciências sociais. Génese, Fundamentos e Problemas.* Lisboa: Edições Sílabo.

Santos, B. S. (2001a). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento. (Original publicado em 1987).

Santos, B. S. (2001b). *Os processos da globalização*. B. S. Santos (Ed.), *Globalização. Fatalidade ou utopia* (pp. 30-106). Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. S. (2002c). *Introdução a uma ciência pós moderna*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos Guerra, M. A. (2001). *A escola que aprende*. Porto: Edições Asa.

Santos Guerra, M. A. (2002). *Entre Bastidores. O lado oculto da organização escolar.* Porto: Edições Asa. (Original publicado em 2000).

Stake, R. E. (2009). *A arte de investigação com Estudos de Caso* (2ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. (Original publicado em 1995).

Tuckman, B. (2000). *Manual de investigação em Educação* (4ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. (Original publicado em 1972).

Weber, M. (1983). *Fundamentos de sociologia*. (2ª ed.). Porto: Rés Editora.

.

Autonomia e Governo das Escolas: uma análise aos efeitos (des)centralizadores do *contrato de autonomia*

Henrique Ramalho
CI&DETS - Escola Superior de Educação – Instituto Politécnico de Viseu
hpramalho@esev.ipv.pt

Resumo: O texto tem como objetivo principal caracterizar as interseções ocorridas nos percursos delimitados pela prescrição legislativa sobre a direção, gestão e *autonomia* das escolas e a sua tradução em contratos de *autonomia*. Discutem-se as interseções e (des)conexões do *contrato de autonomia* com a perceção do *governo* das escolas. Procedemos a uma análise de conteúdo sistemática de cinco contratos de *autonomia* em vigor. Do ponto de vista conclusivo, as nossas incursões teóricas e analíticas levam-nos a desenvolver ilações que sublinham a instrumentalização do *contrato de autonomia* alinhada com a influência de um novo cânone da governação das escolas: a gestão por contrato-programa, inscrita na lógica do planeamento único.
Palavras-Chave: governo das escolas, gestão, *contratos de autonomia*, (des)centralização.

Introdução

O grau com que se equaciona a introdução de práticas de *autonomia* no interior das escolas tem efeitos decisivos sobre as possibilidades, mais ou menos efetivas, de serem adotadas matrizes descentralizadas na sua governação. Teoricamente, partimos da compreensão do modo como os conceitos de *contrato* e *autonomia* se intercedem no quadro da perceção do *governo*, mais ou menos, (des)centralizado das organizações escolares.

Procuramos caracterizar as interseções ocorridas nos percursos delimitados pela produção legislativa sobre a direção, gestão e *autonomia* das escolas e a sua tradução em contratos de *autonomia*, celebrados entre a administração central e as periferias. Debruçamo-nos, especificamente, sobre cinco contratos de *autonomia* em vigor desde 2012, oriundos de cinco regiões do país (Alentejo – *ca1*; Algarve – *ca2*; Centro – *ca3*; Lisboa e Vale do Tejo – *ca4* e Norte – *ca5*).

Um outro objetivo deste ensaio passa por compreender como as escolas formalizam o arquétipo da *autonomia* e, nesse encalço, como são, convencionalmente, equacionados os modelos governativos que lhes subjazem. Trata-se, conquanto, de dirimir os moldes em que a *descentralização* (ou a ausência dela) se manifesta no governo formal dessas instâncias periféricas, balizados e mediados, precisamente, pela relação, convergente ou divergente, estabelecida entre a burocracia central, que regulamenta o formato e a substância dos contratos e pela configuração prescritiva que tais contratos acabam por assumir ao nível de cada escola.

Metodologicamente, procedemos a uma análise de conteúdo sistemática aos contratos de *autonomia* em estudo e, ainda, uma incursão analítica e interpretativa ao *corpus* legislativo de referência. Do ponto de vista do método e estratégias de análise, tendo em conta as etapas de análise de conteúdo enunciadas por Laurence Bardin (1995), desenvolvemos uma sistematização de procedimentos do tipo temático categorial, prosseguindo com a definição das respetivas categorias, atendendo, especialmente, à *homogeneidade* e *pertinência qualitativa* dos *temas* adjacentes. Para isso, obedecemos a um procedimento caracteristicamente taxonómico, com recurso a um processo de *codificação* dos dados brutos inscritos nos documentos selecionados, correspondendo a uma agregação em *unidades semânticas de registo* ou "unidades de análise" (Almeida & Pinto, 1995: 105), pela execução de "recortes de nível semântico" alinhados com o sentido dado à "noção de tema". Configuramos, assim, uma "análise temática" com recurso a "proposições portador[as] de significações isoláveis" (Bardin, 1995: 104-105), ou a "códigos de definição da situação", que passa por descobrir "núcleos de sentido" (*idem, ibidem*) com significado para os objetivos analíticos. Para tal, utilizamos a regra da *enumeração* simetrizada com os critérios da *presença* e/ou *ausência* de "núcleos de sentido" (Bogdan & Biklen, 1994: 221, 223) retidos de forma não frequencial e portadores de indicadores com *significação* relevante.

Do ponto de vista da metodologia de análise propriamente dita, o nosso trabalho de *inferência não frequencial* corresponde a uma "interpretação controlada" (Bardin, 1995: 133), alinhada com um exercício de agrupamento de *significações* da *mensagem*, recorrendo a um processo de *enumeração* de "referências específicas" empiricamente relevantes (cf. Almeida & Pinto, 1995: 134, 135, 137). Para o efeito, foi utilizada uma escala relativa de três graus de classificação (P^+, P^- e A) das *referências específicas*, no sentido de as enquadrar com o horizonte analítico e inferencial das nossas categorias, em que o valor de *significação* mais elevado (P^+) sugere uma forte presença, o valor intermédio (P^-) indica uma presença mais débil ou implícita de indicadores com *significação* relevante, e A que aventa uma total ausência de indicadores com *significação* para a análise da *mensagem* sistematizada pelo conjunto das nossas categorias.

1. C*ontrato* e *autonomia*: interseções e conexões à perceção do *governo* (des)centralizado das organizações escolares

A discussão da *autonomia* das escolas tem vindo, cada vez mais, a vincular-se à noção normativa de *contrato* como instrumento mediador entre o tipo de intervenção da administração central e a ação das escolas. A noção de *contrato*, na sua vertente normativa, inscreve-se no pressuposto de que as teorias burocráticas continuam a fornecer uma explicação do funcionamento das organizações educativas.

Pressupondo que a mesma noção de *contrato* corresponde a um reforço da *autonomia* das escolas, devemos recuperar o velho dilema de

> [...] como conseguir que as preocupações gestionárias que estão na origem da iniciativa do reforço da autonomia não sejam incompatíveis (nem impeditivas) do aprofundamento da democracia nas escolas, com vista a garantir o desenvolvimento da cidadania e a equidade do serviço público de educação (Barroso, 2000: 167).

Neste encalço, o debate desenvolvido em torno da descentralização das estruturas que promovem os processos de tomada de decisão educativa continua a fazer sentido se perspetivarmos o contrato como novo mecanismo de mediação burocrática das relações estabelecidas entre a administração central e as periferias, no sentido de deslocar o poder de tomada de decisão para as escolas, se bem que, no centro do debate continua a subsistir um sentido de autonomia que configura

> [...] um conjunto de liberdades para actuar demarcadas em limites estritos e podem ser retiradas ou reduzidas se se infringirem esses limites [...]. A autonomia, com efeito, é a confortável ilusão que alimenta uma sensação de independência profissional nos professores, [...]. É um importante compromisso entre a liberdade e o controlo (Ball, s.d.: 128-130).

Quer isto dizer que a celebração de contratos de *autonomia* ressitua o problema da regulação exercida sobre as escolas, a que subjaz a redefinição dos contornos da autoridade "cedida" por contrato,

> cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do *direito [e dever] a gerir* — direito este, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia neoconservadora que vê a gestão como uma espécie de *tecnologia moral* ao serviço de uma nova ordem social, política e económica (Afonso, 2010: 21).

Ocorre-nos, a propósito, a seguinte problematização: como consolidar as principais premissas da descentralização se a ideologia tecnoburocrática da (re)centralização persiste e surge, até, reforçada?

Eis que, mais uma vez, o debate tende a dicotomizar-se, por um lado, em torno da conceção de uma escola inscrita no pressuposto da democracia participativa (Lima, 1998), ou num "*ethos* mais participativo e cooperativo" (Torres, 2011: 106),

> caracterizada por hierarquias de autoridade internamente minimizadas (com uma característica estrutura organizativa 'plana'). A assembleia institucional de todo os 'participantes' deveria utilizar-se para tomar decisões. Quando a assembleia delega autoridade nos comités ou coordenadores, deveria produzir uma frequente rotação das pessoas que ocupam postos de responsabilidade especial. Apesar das decisões tomadas colectivamente sejam vinculantes para os 'participantes', a forma ideal de resolver os conflitos é a discussão, a persuasão e os ajustes mútuos entre iguais. O voluntarismo é uma norma fortemente alimentada e procura-se manter ao 'minímo' a existência de normas e regulamentos (Lauglo, 1996: 181).

Por outro lado, poderá corresponder a uma lógica de decisão contratualizada que tem resultado na instituição de um padrão de competências de gestão escolar delegadas nas escolas, segundo uma performance individualista, centrada nos resultados e inspirada no "tecno-optimismo futurista" (Kovács, 2006: 42) e previsional do espírito contratualista que lhe é inerente.

Não se trata, por isso, de uma lógica de construção das políticas educativas baseada na organização escolar, mas sim de uma instrumentalização racional e gestionária da escola como contexto de gestão (Estêvão, 1995; Lima, 1995; Bolívar, 2000), inscrita no quadro de uma ideologia de configuração gerencialista.

Invariavelmente, destaca-se o domínio da iniciativa *top-down*, numa relação desigual de poder negocial que inviabiliza o equilíbrio esperado pela lógica *down-up*, a que subsiste a obediência a

princípios gerais assentes nos dogmas da qualidade, da produtividade, da eficácia e da eficiência (cf. Carvalho, 2014).

A isto sobrevém, por exemplo, um sentido concetual contraditório do termo *autonomia*, não resistindo a evoluções desconectadas do seu significado mais original – autodeterminação política – assim indagadas: instrumentaliza-se "para executar o que já está decidido ou mais autonomia para decidir as melhores vias de execução? (Torres, 2011: 106). Basicamente, tudo acontece pela sedução dos gestores escolares para "criar mecanismos de controle cada vez mais severo e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados acadêmicos e educacionais" (Afonso, 2010: 14).

Este deslocamento semântico da palavra *autonomia* ocorre no sentido de a desvincular de termos como descentralização, autorregulação e democracia participativa, reforçando o seu vínculo com os pressupostos da qualidade, eficiência e eficácia da ação escolar: "A celebração de contratos de autonomia persegue objectivos de equidade, qualidade, eficácia e eficiência (cf. n.º 3, do art.º 56.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril).

Assim, o efeito gestionário do *contrato de autonomia* parece articular-se, também, com uma "nova" forma de monitorização e de prestação de contas da ação organizada das escolas, a que sobrevém a tendência para que as periferias deixem de funcionar como esferas autónomas de decisão política, consolidando-se como meros mecanismos instrumentalizados do exercício do monopólio político regulador e controlador do Estado (Bolívar, 1999).

A propósito, o legislador não deixa por mãos alheias o último reduto do efeito controlador do *contrato de autonomia*, concretizando modalidades e instrumentos de prestação de contas nos seguintes termos:

> 1 — A avaliação dos resultados dos contratos de autonomia incumbe à Inspeção-Geral de Educação e Ciência, no quadro das competências de avaliação externa das escolas que lhe estão legalmente atribuídas.
>
> 2 — Sem prejuízo do quadro de referência de avaliação externa utilizado pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência, na avaliação do cumprimento do contrato, são especialmente considerados a evolução dos resultados escolares obtidos pelos alunos em avaliação externa, nomeadamente Provas Finais de Ciclo e Exames, a eficácia na gestão dos recursos atribuídos à escola, o conteúdo do relatório de progresso, bem como o parecer da comissão de acompanhamento a que se refere o artigo anterior (art.º 10.º, da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto).

Esse exercício está, aliás, bem especificado no quadro legislativo de referência, em que o ambiente protocolar da *autonomia* prevê determinadas condicionantes que ilustram bem o efeito de contrato como controlo exercido a partir de uma periferia dotada de *autonomia* mínima e responsabilidade máxima: *i)* supõe a institucionalização de um regime de avaliação e de prestação de contas (n.º 2 do art.º 8.º, do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril); *ii)* ocorre na condição de se verificar procedimentos formais de autoavaliação e de avaliação externa (n.º 4 do art.º 9.º, do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril); *iii)* reafirmação do "primado dos critérios de natureza pedagógica sobre os critérios de natureza administrativa nos limites de uma gestão eficiente dos recursos disponíveis para o desenvolvimento da sua missão" (alínea *e)* do art.º 4.º, do Decreto-Lei

nº 75/2008, de 22 de abril); *iv)* "assenta no pressuposto de que a escola constitui um serviço responsável pela execução local da política educativa nacional e é prestadora de um serviço público de especial relevância (n.º 2, do art.º 3.º da Portaria n.º 265/212).

Ocorre-nos dizer que a *autonomia* passou, ela própria, "a ser também um instrumento de regulação e governação que se inscreve nas novas formas de actuação do Estado" (Afonso, 2010: 14), levando a que se fale de autonomia das escolas sem que tenha ocorrido uma efetiva descentralização; facto que tem resultando numa espécie de *autonomia sob contratualização* com *grau zero de autonomia contratualizada* (Lima, 2011), redundando num "certo inebriamento político e social, expresso por uma adesão a uma concepção instrumental de autonomia" (Torres, 2011: 92):

> O contrato de autonomia integra com caráter de obrigatoriedade a caracterização sumária da escola, os resultados da autoavaliação e da avaliação externa, os objetivos gerais e operacionais, o plano de ação estratégica ou as grandes linhas de orientação e planificação estratégica e respetiva calendarização, os compromissos da escola e do Ministério da Educação e Ciência, a duração do contrato e o seu acompanhamento e monitorização através de comissão criada para o efeito (art.º 7.º, da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto).

Reata-se, de igual modo, uma inspiração hegemónica da contratualização como instrumento de gestão e execução, enquanto modelo de *planeamento único*, em que se contratualizam benefícios e estreitas liberdades, em troca do cumprimento de objetivos de escala mais abrangente. Com efeito, o mesmo modelo de *contrato de autonomia*, sendo centralmente regulamentado, parece servir de modelo único a todas as escolas, diferenciando-se apenas nos números específicos relativos a cada contexto escolar (Cabral & Bessa, 2014), em que, por portaria, é estabelecida a "matriz do contrato de autonomia" (cf. anexo à Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto), configurando um modelo de estruturação do contrato segundo um conjunto predefinido de cláusulas contratuais, cuja origem nada tem a ver com a intervenção das periferias. Acresce que o conteúdo mais substancial do contrato mantém-se sob o jugo da tutela, ao decretar os respetivos domínios em que a contratualização deve incidir:

> Os domínios da autonomia abrangem a organização e gestão da escola, o sucesso escolar dos alunos e o combate ao abandono escolar, a formação integral dos alunos, a integração social e comunitária, os cuidados de apoio e guarda, a formação vocacional e profissional, o desenvolvimento dos talentos, o empreendedorismo e a abertura à investigação, a inovação e a excelência (n.º 2, do art.º 4.º da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto).

Neste encalço, não será despiciendo considerar que no efeito de contratualização da *autonomia* das escolas, ganha destaque a formalização da "notação" orientada para a competência de execução do contratualizado, mantendo-se o registo centro burocrático no ensejo de, mais uma vez, sujeitar as periferias à "superprodução normativa", alienando-as à "execução em conformidade" (Lima, 1998: 173). Repercute-se, aliás, num efeito de estandardização do *output* uniformemente contratualizado, reforçando o espectro da centralização administrativa do Sistema, a que poderá corresponder, mais uma vez, ao reforço do Estado regulador e avaliador, amplamente interessado na previsibilidade dos comportamentos da periferia, agora legitimado pelo efeito de contratualização desses comportamentos.

2. A tradução contratual da *autonomia*

Em conformidade com a metodologia definida, operamos com os seguintes elementos de codificação e categorização dos dados documentais, a que corresponde a sistematização dos elementos constituintes do processo de análise de conteúdo:

QUADRO 1 - Modelo de sistematização de dados para análise semântica

CATEGORIAS	NÚCLEOS DE SENTIDO	DOMÍNIOS DE INDICADORES
C1. Governação, democracia e participação	N 1.1. Perspetivação discursiva de *autonomia*	DI 1.1.1. Associação à participação dos atores da periferia DI 1.1.2. Configuração representativa dos interesses da tutela
	N 1.2. Procedimentos de tomada de decisão	DI 1.2.1. Reprodução normativa das orientações da tutela DI 1.2.2. Enfoque no compromisso com a comunidade educativa DI 1.2.3. Processos mesopolíticos indutores de diferentes práticas de decisões e escolhas participativas
	N 1.3. (Re)distribuição de autoridade e poder decisórios	DI 1.3.1. Perceções de decisão condicionada pela tutela DI 1.3.2. Poder de decisão centrado na figura do diretor DI 1.3.3. Poder de decisão referenciado em estatutos e delegado noutros órgãos de direção, gestão e coordenação pedagógica
C2. Liderança e orientação estratégica	N 2.1. Condições prévias ao contrato	DI 2.1.1. Caracterização do agrupamento e meio envolvente DI 2.1.2. Diagnóstico prévio focalizado nas respetivas condições socioeducativas e culturais locais DI 2.1.3. Diagnóstico focalizado nos resultados académicos
	N 2.2. Orientação estratégica	DI 2.2.1. Enfoque na "escola de qualidade" DI 2.2.2. Enfoque no pressuposto da "escola de sucesso para todos" DI 2.2.3. Orientação para compensar as desigualdades sociais no acesso e no sucesso educativo
	N 2.3. Orientação da liderança	DI 2.3.1. Caráter *implementativo* do espírito legalista central DI 2.3.2. Liderança unipessoal DI 2.3.3. Liderança colegial
C3. Gestão e planeamento	N 3.1. Domínios de referência dos objetivos	DI 3.1.1. Enfoque nos resultados sociais DI 3.1.2. Enfoque nos resultados académicos DI 3.1.3. Enfoque nos alunos DI 3.1.4. Enfoque nos professores DI 3.1.5. Enfoque na comunidade externa
	N 3.2. Planeamento e gestão	DI 3.2.1. Diversificação da oferta formativa e dos seus públicos DI 3.2.2. Homogeneização da oferta formativa DI 3.2.3. Hierarquização das ofertas formativas DI 3.2.4. Enfoque nos interesses da comunidade/componentes locais DI 3.2.5. Orientação para a performance DI 3.2.6. Gestão de produção de resultados DI 3.2.7. Gestão de espaços e equipamentos DI 3.2.8. Organização e gestão pedagógica
	N 3.3. Monitorização e avaliação	DI 3.3.1. Monitorização interna da execução do contrato DI 3.3.2. Monitorização externa da execução do contrato DI 3.3.3. Avaliação dos resultados DI 3.3.4. Plano de melhoria DI 3.3.5. Efeitos focalizados nos alunos DI 3.3.6. Efeitos focalizados nos docentes DI 3.3.7. Efeitos focalizados nas lideranças intermédias DI 3.3.8. Efeitos nos processos/estruturas curriculares e pedagógicos DI 3.3.9. Efeitos na comunidade

Após o trabalho de seleção, codificação e categorização, procedemos a um exercício de sistematização dos dados (cf. quadro n.º 2), a partir do qual, com base na escala relativa explanada na introdução, fazemos a respetiva apresentação e análise.

QUADRO 2 - Distribuição dos domínios de indicadores quanto à presença e ausência das unidades semânticas

			ca1			*ca2*			*ca3*			*ca4*			*ca5*		
			P+	P-	A	P+	P-	A	P+	P-	A	P+	P-	A	P+	P-	A
C1	N 1.1.	DI 1.1.1.		x			x				x	x					x
		DI 1.1.2.	x			x				x			x		x		
	N 1.2.	DI 1.2.1.	x			x				x			x			x	
		DI 1.2.2.		x			x		x			x					x
		DI 1.2.3.			x			x		x		x					x
	N 1.3.	DI 1.3.1.	x			x					x	x			x		
		DI 1.3.2.		x			x				x			x		x	
		DI 1.3.3.			x			x			x	x					x
C2	N 2.1.	DI 2.1.1.			x		x			x		x			x		
		DI 2.1.2.			x	x			x			x			x		
		DI 2.1.3.	x			x			x			x				x	
	N 2.2.	DI 2.2.1.	x			x			x			x			x		
		DI 2.2.2.		x			x		x			x				x	
		DI 2.2.3.			x			x		x				x		x	
	N 2.3.	DI 2.3.1.	x			x				x		x			x		
		DI 2.3.2.		x			x			x				x		x	
		DI 2.3.3.			x			x			x		x				x

			ca1			*ca2*			*ca3*			*ca4*			*ca5*		
			P+	P-	A	P+	P-	A	P+	P-	A	P+	P-	A	P+	P-	A
C3	N 3.1.	DI 3.1.1.			x			x			x	x					x
		DI 3.1.2.	x			x			x			x			x		
		DI 3.1.3.	x			x			x			x			x		
		DI 3.1.4.		x			x			x		x					x
		DI 3.1.5.	x			x				x		x					x
	N 3.2.	DI 3.2.1.	x			x			x			x				x	
		DI 3.2.2.			x			x			x			x			x
		DI 3.2.3.		x			x			x			x			x	
		DI 3.2.4.	x				x			x		x					x
		DI 3.2.5.	x			x			x			x			x		
		DI 3.2.6.	x			x			x			x			x		
		DI 3.2.7.	x				x			x		x				x	
		DI 3.2.8.	x			x			x			x			x		
	N 3.3.	DI 3.3.1.	x			x			x			x			x		
		DI 3.3.2.			x			x			x			x		x	
		DI 3.3.3.	x			x			x			x			x		
		DI 3.3.4.			x	x					x		x				x
		DI 3.3.5.	x			x			x			x			x		
		DI 3.3.6.		x			x			x			x				x
		DI 3.3.7.	x			x			x			x					x
		DI 3.3.8.	x			x			x			x			x		
		DI 3.3.9.	x				x				x	x					x

Em termos relativos, a perceção que nos foi dada pelas unidades semânticas inscritas no domínio de indicadores da *governação, democracia e participação* faz notar uma perspetivação discursiva da *autonomia*, quando associada à participação dos atores da periferia, de baixa intensidade (*ca1*

e *ca2*) e ausente (*ca3* e *ca5*), excetuando-se as várias unidades semânticas que a associam a uma participação de alta intensidade no caso do *ca4*.

Os *procedimentos de tomada de decisão* surgem explícitos ou implícitos, sob a forma de orientações para a reprodução da norma central, desvinculando-se os contratos de quaisquer processos mesopolíticos indutores de práticas de tomada de decisões e escolhas participadas.

Coerentemente, as unidades semânticas associadas ao sistema de *(re)distribuição de autoridade e poder decisórios* pela tutela e pela periferia, quatro dos contratos analisados explicitam uma propensão formal para as decisões serem fortemente condicionadas pela influência da administração central, sendo que o poder de decisão centrado no diretor mantém-se implícito (*ca1*, *ca2* e *ca5*), ou até mesmo ausente do substrato do contrato (*ca3* e *ca4*). O poder de decisão referenciado em estatutos e delegado em outros pares/órgãos de direção, gestão e coordenação pedagógica, com exceção para o caso do *ca4*, mantém-se claramente ausente dos textos contratuais.

A perspetivação do que corresponde à *orientação estratégica* da organização escolar que subscreve o respetivo contrato varia entre uma presença explícita da caracterização organizacional e meio envolvente (*ca4* e *ca5*) e uma presença mais implícita (*ca2* e *ca3*), sendo que a maioria dos contratos (*ca2*, *ca3*, *ca4* e *ca5*) utiliza o diagnóstico prévio focalizado nas respetivas condições socioeducativas e culturais locais. Não obstante, a amplitude com que o diagnóstico focalizado nos resultados académicos surge nesses mesmos contratos mostra-se muito mais recorrente. Porquanto, todos os contratos, seguindo a norma central à risca, utilizam os dados da avaliação externa para, de alguma forma, se alavancarem numa análise estratégica da situação de partida.

No que concerne à categoria da *liderança e* consequente *orientação estratégica*, a perspetiva que sobressai dos discursos textuais dos contratos analisados passa por um enfoque absoluto na prerrogativa da consolidação de uma "escola de qualidade", cuja componente social é salvaguardada pelo apanágio de uma "escola de sucesso para todos", manifestando-se entre uma presença explícita (*ca3* e *ca4*) e uma perceção implícita (*ca1*, *ca2* e *ca5*). O cenário altera-se em dois dos contratos analisados (*ca1*, *ca2* e *ca4*), relativamente ao pressuposto da formalização de aspetos contratuais especificamente orientados para compensar as desigualdades sociais no acesso e no sucesso educativo. Na mesma linha de análise categorial, vemos que a *orientação da liderança* sugere, de forma explícita, um caráter *implementativo* do espírito legalista central, considerando-se, ainda que implicitamente, a relevância das lideranças individuais, em prejuízo de uma perspetiva mais explícita das narrativas subjacentes às lideranças periféricas do tipo colegial. A perspetivação de esforços do tipo colegial mantém-se, apenas, visíveis no quadro da distribuição de responsabilidades pela operacionalização dos processos curriculares e pedagógicos, conducentes à consecução dos objetivos operacionais de cada contrato.

Relativamente à categoria da *gestão e planeamento*, os *objetivos* inscritos nos contratos tendem a focalizar-se, massivamente, nos resultados académicos, nos alunos (enquanto principais protagonistas do que se pretende com a celebração dos contratos), notando-se, ainda, algum enfoque explícito (*ca1*, *ca2* e *ca3*) no impacto ao nível da comunidade externa. Por seu lado, o

enfoque nos professores surge, genericamente, mais implícito. Num sentido completamente inverso, os resultados sociais surgem claramente ausentes dos respetivos domínios de referência dos objetivos operacionais dos contratos em análise, excetuando-se o caso do *ca4*.

A narrativa do *planeamento e gestão* inscrita em cada contrato explicita-se, de forma mais evidente, através de quatro dimensões: diversificação da oferta formativa e dos seus públicos, enfoque nos interesses da comunidade/componentes locais, orientação para a performance dos alunos e a organização e gestão pedagógica que se assume como o mecanismo mais decisivo do ponto discursivo em cada um dos contratos analisados.

No capítulo da *monitorização e avaliação*, ao efeito de controlo da execução do contrato sobrevém a perspetiva da monitorização interna (cujas equipas de acompanhamento são de constituição similar em todos os contratos), em detrimento de uma monitorização externa mais explícita - mesmo sabendo que ela acontece pela mão da Inspeção-Geral da Educação e Ciência (cf. n.º 1do art.º 10.º da Portaria n.º 265, de 30 de agosto), obedecendo a uma "mútua vigilância organizada" (Carvalho, 2013: 61). Os enfoques principais da avaliação do contrato são, muito explicitamente, os resultados académicos alcançados pelos alunos, sendo que se perspetiva um enfoque muito similar ao nível do papel das lideranças intermédias na condução e operacionalização dos processos/estruturas curriculares e pedagógicas.

3. A *autonomia* e o governo das escolas subjacentes ao efeito da contratualização

A consequência das (des)conexões entre *contrato* e *autonomia* têm dado origem a uma importante contradição, aparentemente, insuperável: por um lado, em sede de *contrato* normalizam-se lideranças que devem regular a diversidade do *dentro* (as especificidades culturais da organização escolar), por outro, inscreve-se, mais explícita ou implicitamente, o contrato numa invariável uniformidade do *fora* (pressões do poder instituído) (cf. Torres, 2011: 95).

A erosão semântica do sentido de *autonomia* tem provocado a desvinculação da ação escolar de termos como descentralização, autorregulação, democracia participativa, criando um novo vínculo estratégico com os pressupostos da qualidade, eficiência e eficácia da ação escolar, incrementando uma ação escolar desreferencializada da ação política dos atores (cf. Icle & Lulkin, 2013).

As consequências ao nível da (re)distribuição de autoridade e poder decisórios são reveladoras de uma feição tecnocrata do *contrato de autonomia*, dado que tende a mitigar o efeito autorregulador das periferias, suscitando uma gestão eficaz e *implementativa* (Lima, 2002, 2014), que, numa lógica de prestação de contas, poderá ser posta em causa na

> sequência de avaliação externa prevista no artigo 10.º ou de ação inspetiva que comprovem o incumprimento do contrato de autonomia ou manifesto prejuízo para o serviço público, pode o membro do Governo responsável pela área da Educação, em despacho fundamentado, determinar, unilateralmente a sua suspensão, total ou parcial, ou a sua rescisão, com a consequente reversão para a administração educativa de parte ou da totalidade das competências atribuídas (art.º 11.º, da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto).

Da mesma forma, tende a limitar os atores escolares ao efeito sedutor do mero elogio de, finalmente, "ser capaz", "ter condições", ou "satisfazer os requisitos" centralmente instituídos, para

ter o "privilégio" de celebrar um *contrato-programa* de ação educativa (Formosinho, Fernandes, Machado & Ferreira, 2010).

A propensão que perspetivamos para as decisões serem fortemente condicionadas pela influência da administração central faz com que o velho *controlo remoto de comando à distância* (Estêvão, 1995; Lima, 1995) seja deslocado do centro para a periferia, em que as lideranças da periferia passam a ser intérpretes de um novo "manual de instruções", que rapidamente transforma o *contrato* num *fluxograma de procedimentos*, cuja orientação estratégica submete-se, mais privilegiadamente, a um instrumento produzido externamente, por instâncias da administração central - a avaliação externa.

Assim, a instrumentalização do *contrato de autonomia* funciona como uma retórica discursiva e operacional no sentido de

> convencer a população de que existe uma grande descentralização no mundo da educação, é necessário reconhecer que, na realidade, existe uma espécie de recentralização do poder, não obstante apoiado numa certa devolução de poderes à escolas e aos professores, porém, dotando-os de autonomia apenas para se organizarem com vista a serem mais eficazes na garantia do aproveitamento dos alunos numa série de aprendizagens escolares, a maioria das quais decididas a partir do centro, pelo Governo (Torres Santomé, 2001, p. 48).

Finalmente, assumir que a formalização da *autonomia* na configuração de *contrato* introduz, de forma muito mais contundente, a ideia já recorrente na cronografia da descentralização do poder de decisão em contextos educativos: reafirma a institucionalização de um modelo organizacional da escola com a feição de *planeamento único*, debatendo-se contra o direito às diferenças sociais e culturais de cada território educativo, precisamente sob a tónica de lideranças, agora "blindadas" por um *contrato* que os dota de uma com *autonomia mínima e responsabilidade máxima*.

Conclusão

A formalização da *autonomia*, na configuração de *contrato*, insere o funcionamento das escolas num formato exclusivamente gerencialista e performativa, a que subjaz um processo integrado de *avaliação*, *prestação de contas* e *responsabilização*. Aliás, a ideia de *contrato*, sendo um arquétipo tipicamente neoliberal, mostra-se propício à introdução da obrigação de produzir informações, justificações e provas de um claro cumprimento dos resultados ajustados entre as partes, sob pena de as escolas, e apenas elas, estarem sujeitas a sansões punitivas por incumprimento.

A sua configuração normativa, devido à grande importância dada aos órgãos de gestão, adota uma expressão quotidiana de feição tecnocrata, suscitada pela centralidade da produção de resultados.

Eis que o *contrato de autonomia* emerge como instrumento de *esclarecimento* geral sobre o desempenho dos atores escolares. Além disso, estando articulado com diretrizes de monitorização e avaliação, esta ideia de *contrato* explicita de forma, até agora, irrepetível a mudança de orientação estratégica do trabalho das escolas e na forma de as governar, precisamente, por via das competências de *gestão autónoma* contratada às escolas, sugerindo uma descentralização do Sistema sem que, contudo, a tutela perca o controlo sobre os seus fins e resultados. Ou seja, subjaz a isto um novo cânone da governação das escolas: a governação por *contrato-programa*.

Referências bibliográficas

Afonso, A. (2010). Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. *RBPAE*, 26(1), 13-30.

Almeida, J. & Pinto, J. (1995). *A Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença.

Ball, S. (s.d.). *La Micropolítica de la Escuela. Hacia una Teoría de la Organización Escolar.* Buenos Aires: Ediciones Paidós.

Bardin, L. (1995). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barroso, J. (2000). Autonomia das escolas: da modernização da gestão ao aprofundamento da democracia. In A. Costa; A. Mendes & A. Ventura (Eds.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares* (pp. 165-185). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.

Bolívar, A. (2000). O Lugar da Escola na Política Curricular Atual: para além da reestruturação e da descentralização. In Manuel Jacinto Sarmento (org.), *Autonomia de Escola. Políticas e Práticas* (pp. 157-190). Porto: Edições Asa.

Bolívar, A. (1999). *Cómo mejorar los centros educativos*. Madrid: Editorial Síntesis.

Cabral, M. & Bessa, A. (2014). Sobre Autonomia das Escolas Públicas. *E-Pública Revista Electrónica De Direito Público*, (2), 1-17. Obtido de: http://e-publica.pt/autonomiaescolaspublicas.html (Acessível em 23 de maio de 2015).

Carvalho, L. (2013). Mútua Vigilância Organizada. *Educação. Temas e Problemas*, (12 e 13), 61-76.

Carvalho, R. (2014). Práticas de Contratualização de Autonomia. Realidades e ficção. In Joaquim Machado e José Matias Alves (orgs.), *Escola para Todos. Igualdade, diversidade e autonomia* (pp. 110-125). Porto: Universidade Católica.

Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril - *Diário da República, 1.ª série — N.º 79 — 22 de Abril de 2008* - aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Estêvão, C. (1995). O novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas: A mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. *Revista Portuguesa de Educação*, 8(1), 87-98.

Formosinho, J.; Fernandes, A.; Machado, J. & Ferreira, H. (2010). Democracia, gestão e autonomia da escola: a governação por contrato. In João Formosinho et al. (orgs.), *A Autonomia da Escola Pública em Portugal* (pp. 57-69). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Icle, G. & Lulkin, S. (2013). Didática Buffa: uma crítica à interpretação numa performance da profanação. *Currículo sem Fronteiras*, 13(2), 116-128. Obtido de: http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss1articles/icle-lulkin.htm (Acessível em 30 de maio de 2015).

Kovács, I. (2006). Novas Formas de Organização do Trabalho e Autonomia no Trabalho. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (52), 41-65.

Lauglo, J. (1996). Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación. In Miguel Pereyra et al. (compils.), *Globalizacion y Descentralización de los Sistemas Educativos. Fundamentos para un Nuevo Programa de la Educación Comparada* (pp. 169-207). Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.

Lima, I. (2014). A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária? *Educação & Sociedade*, 35(129), 1067-1083.

Lima, L. (2011). *Administração Escolar: estudos*. Porto: Porto Editora.

Lima, L. (2002). *Organização Escolar e Democracia Radical. Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Cortez Editora.

Lima, L. (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Universidade do Minho.

Lima, L. (1995). Reformar a administração escolar: A recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8(1), 57-71.

Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto - *Diário da República, 1.ª série — N.º 168 — 30 de agosto de 2012* – define as regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento, e avaliação dos contratos de autonomia.

Torres, L. (2011). A Construção da Autonomia num Contexto de Dependências. Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública. *Educação, Sociedade & Culturas,* 32, 91-109.

Torres Santomé, T. (2001), *Educación en tempos de neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Morata.

A Ambivalência na Instrumentação da Ação Pública quanto aos Modos de Regulação: A Contratualização da Autonomia das Escolas Revisitada.

José Hipólito Lopes
Unidade de Investigação do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (UIDEF)
johipolito@gmail.com

Resumo – No contexto do fim dos «trinta gloriosos», na década de 1980 emerge como questão pública a ineficácia das políticas públicas, cuja origem é atribuída ao problema do acompanhamento da sua implementação por parte da autoridade pública (*implementation gap*). Enceta-se, pois, a mudança da regulação institucional mobilizando «novos» dispositivos, que têm como orientação fazer face ao problema da implementação, sem no entanto desaparecer a mobilização dos «velhos» dispositivos, orientados pelo referencial da centralização, assente numa burocracia ao serviço do «fetichismo da decisão» (Lascoumes & Le Galès,2007).

Contudo, nestes novos dispositivos de ação pública não há uma linearidade, mas a presença de uma ambivalência quanto aos modos de regulação, embora tenham como denominador comum a implementação das políticas públicas como problema. Assim, nestes dispositivos, por um lado, podemos encontrar uma orientação no sentido de uma burocratização (Hibou, 2012), uma hiperburocracia (Lima, 2012), que se traduz em processos de diferenciação, especialização e racionalização. Por outro, pode estar também presente uma orientação pós-burocrática, interpretada como a emergência do «referencial global de mercado» (Muller,2004), inscrita nos processos de ajustamento mútuo, de concorrência e negociação.

No âmbito da sociologia política da ação pública, esta comunicação pretende enquadrar as iniciativas de mudança da administração do sistema educativo e do governo das escolas, conhecidas como «políticas de reforço da autonomia das escolas" (Barroso, 2006, 2011; Lima, 2011), no contexto de uma mudança mais alargada, ou seja, na dinâmica do Estado em recomposição e das reformas da administração pública, e pôr em evidência, com base num estudo de caso, a ambivalência da instrumentação da ação pública no que à contratualização da autonomia se refere.

Palavras-chave: Contratualização da Autonomia; Implementação; Ação Pública.

Introdução

No contexto fim do período dos «trinta gloriosos», onde ao lado do crescimento económico há afirmação do Estado-providência no espaço público, emerge a questão da governabilidade (Crozier, Huntington e Watanuki, 1975) colocada no decurso dos anos 1970, na qual as democracias ocidentais se confrontaram com a sobrecarga das exigências sociais e concomitantemente com as crises petrolíferas e o fim do crescimento económico anterior. Progressivamente o problema da (in)governabilidade das sociedades passa a centrar-se nos «falhanços do governo», que no âmbito de um Estado social e intervencionista, sobrecarregado de tarefas, apresenta-se dispendioso e ineficaz.

Deste modo, a questão da regulação política passa a ser um tema nuclear, onde se discutem e preconizam processos de recomposição do Estado e mudanças das administrações públicas, num

contexto de erosão da legitimidade da autoridade pública e da ineficácia ou falta de efetividade das administrações públicas, tendo como ponto de partida a convergência na crítica e a superação do modo de regulação burocrático.

É no âmbito da sociologia política da ação pública que esta questão dos modos de regulação será tratada. Num primeiro momento, a análise das políticas públicas servirá de enquadramento, designadamente a mobilização heurística das etapas das políticas públicas para o entendimento das tendências de mudança nos modos de regulação. De seguida, com o recurso à abordagem dos instrumentos da ação pública abordar-se-á a regulação política e os processos de (re)institucionalização. No terceiro momento, apresenta-se o processo de contratualização da autonomia das escolas, enquanto instrumentação da ação pública. Nas notas finais são considerados os modos de regulação presentes nos processos de recomposição da ação pública.

1. A policy science e a «implementation gap»

A conjuntura do fim dos «trinta gloriosos» e o problema da (in)governabilidade das sociedades, traduzidas institucionalmente como «os falhanços do governo», são objeto da sociologia das organizações. Os trabalhos inseridos nesta abordagem começam por identificar os «disfuncionamentos» da ação do Estado, pondo em causa o mito da racionalidade das decisões públicas, revelando as "dificuldades da administração a implementar as decisões" concorrendo para a passagem de um "otimismo racionalizador (até cientista) das *policy sciences* para o pessimismo sociológico (crítico)" (Hassenteufel, 2008: 20). Este contributo vai permitir a renovação da análise das políticas públicas a partir de «uma tripla rutura» (Lascoumes & Le Galès, 2007). O rompimento com o «voluntarismo político», caracterizado pela consideração apenas dos homens políticos e das suas escolhas, com a «unicidade do Estado», assente no mito da sua homogeneidade e imparcialidade e, por último, com mais pertinência para a nossa argumentação, *a recusa do «fetichismo da decisão»* ao revelar o processo de "decisão a dissolver-se na ação coletiva" (Lascoumes & Le Galès 2007:17).

É neste âmbito que surge a abordagem do «Estado em ação» (Jobert e Muller, 1987), centrada sobre a capacidade do Estado em «resolver os problemas», em que " não se pode «deduzir» o conteúdo e as formas das atividades governamentais (…) das caraterísticas da «política eleitoral»" (Muller, 2004:57). A consolidação da autonomização do campo da *policy* em relação à *politics* (mais centrada na «política eleitoral») processa-se pois, através da elaboração de duas perspetivas que se interpenetram e cujos problemas concorrem para configurar a análise das políticas públicas. Uma dimensão analítica mais centrada na «ação política» ou institucional, onde se questiona a recomposição do Estado e os modos institucionais de regulação ou de ação, desenvolvendo a problemática da regulação política[1]. A outra dimensão é mais centrada nos atores em interação no contexto de um problema de ação pública, porventura situados em diferentes níveis de ação (supranacional, nacional ou infranacional) no âmbito da «regulação social» ou regulação autónoma.

[1] Esta dimensão corresponde à conceção unilateral de política pública exemplificada por Jean-Claude Thoenig como "as intervenções de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental sobre um domínio específico da sociedade ou do território" (Thoenig, 2004: 326).

É no propósito de dar conta deste enriquecimento analítico que Patrice Duran prefere denominar *a policy* como ação pública, em vez de política pública, para evitar uma visão unilateral , que no princípio lhe esteve associada, e ao mesmo tempo poder traduzir a sua complexidade quando refere que é necessário apreender

> "a ação pública como tensão permanente entre as necessidades da ação que decorrem da realidade dos problemas que afetam uma sociedade e os constrangimentos de uma ordem que se impõe aos atores e que é igualmente necessária à sua ação porque a torna possível e define igualmente a sua legitimidade."(Duran, 2010:75).

É neste âmbito que para traduzir esta dualidade surge a expressão sociologia política da ação pública, noção que é tomada pela maior parte dos atores atuais, conforme referem Lascoumes & Galès (2007).

1.1. A regulação política da ação pública: dinâmicas da autoridade e do poder

Como refere Patrice Duran (2010), a ação pública é sempre uma articulação entre a dinâmica da autoridade e a dinâmica do poder. A primeira é relativa ao mandato que define a autoridade que tem o ator político, "os dispositivos institucionais que fundam e organizam a autoridade política" (Duran,2010:66). A questão da autoridade reenvia sempre à ideia de hierarquia e do controlo. Deste modo, a dinâmica da autoridade "divide, fragmenta, distingue, uma vez que aloca a legitimidade a posições a partir das quais se pode dar ordens, determinar as sanções e deste facto assumir uma responsabilidade"(Duran,2010:74).

A dinâmica do poder manifesta-se nos modos de ação usados pelas autoridades públicas na condução das suas políticas revelando capacidade de mobilizar num determinado contexto os meios adaptados com vista a uma ação eficaz. Assim, a dinâmica do poder "exprime sempre as relações de dependência, e é nisto que é um elemento de coordenação, uma vez que liga os atores entre eles à volta das questões que asseguram a sua interdependência" (Duran, 2010:74).

Ora se, por um lado, a autoridade tem o monopólio da legitimidade do mandato, assenta na democracia representativa, por outro " o poder público não tem o monopólio direto da eficácia que se constrói de maneira complexa através dos comportamentos de uma multiplicidade de atores"(Duran, 2010:77).

Assim nas sociedades atuais observa-se de um modo cada vez mais intenso **o fosso entre a ordem das instituições e as exigências da ação** (Duran,2010). Os poderes públicos encontram-se perante o problema fundamental de "assegurar a interdependência de atores múltiplos na ação preservando o exercício da autoridade política" (Duran, 2010:80), ou seja, é este problema da implementação da ação pública, *o implementation gap*, esta tensão entre as dinâmicas da autoridade e do poder, que **estrutura as possibilidades na construção e configuração dos modos de regulação política** da ação pública. A questão da legitimidade da regulação política torna-se assim mais complexa, se até aqui é "fundada na origem sobre um *a priori* dos valores, ela deve agora integrar *a posteriori* as suas consequências" (Duran, 2010:105).

É neste âmbito que a regulação política é condicionada a construir novos modos institucionais, ou instrumentos de ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2004; 2007) «permeáveis» à legitimidade

proveniente da implementação ação pública, da construção da solução dos problemas públicos. É o processo de (re)institucionalização da ação pública, promovido pelas autoridades públicas, traduzido em «novos» modos de regulação, no contexto da recomposição do Estado e das mudanças nas administrações públicas.

2. A regulação política: os instrumentos e a instrumentação enquanto analisadores dos modos de regulação da ação pública.

As políticas públicas são uma forma particular da ação coletiva e, enquanto ação pública, constituem um espaço sociopolítico que, como afirmam Lascoumes & Le Galès (2007) é constituído "tanto por técnicas e instrumentos como pelas finalidades ou os conteúdos" (Lascoumes & Le Galès 2007:103). Assim, tendo em atenção a ação do Estado ao longo do século passado, quanto às suas várias políticas em diferentes setores, há a registar a utilização e a diversificação dos instrumentos da ação pública. Estes instrumentos são considerados como "um tipo particular de instituições" (Lascoumes & Le Galès 2007:103). Este foco analítico decorre, pois, de uma abordagem institucionalista ou neo-institucionalista, que apresenta as instituições, quer como recursos, que tornam possíveis determinadas políticas públicas, quer como exercendo, ao mesmo tempo, um constrangimento limitando as escolhas possíveis dos atores. No âmbito desta abordagem os instrumentos de ação pública são assim definidos:

> "Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo tanto técnico como social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e das significações que é portador" (Lascoumes & Le Galès, 2004:13).

Os instrumentos veiculam deste modo uma interpretação, uma representação, da situação social ou do problema a resolver, apresentando uma orientação face à situação, ou seja, um **determinado modo de regulação da ação pública**. O foco sobre os instrumentos da ação pública orienta-se também para a análise dos atores a utilizarem os instrumentos, no âmbito da implementação das políticas públicas, através do conceito de *instrumentação da ação pública*, cuja definição se refere:

> "ao conjunto dos problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se de compreender não só as razões (…) mas também a considerar os efeitos produzidos por estas escolhas" (Lascoumes & Le Galès, 2007:104).

2.1. A (re)institucionalização da regulação política: os «novos» instrumentos «policy oriented»

No contexto dos momentos ou etapas das políticas públicas, assiste-se à emergência da importância do momento da *implementação* da ação pública (a questão do *implementation gap*) face ao momento da *decisão*, o que se traduz ao nível dos instrumentos que "não é mais a decisão estratégica ou política que é a primeira, mas a conceção e utilização de instrumentos que constroem a capacidade de ação" (Halpern *et alia*, 2014:64). Os «novos instrumentos» são

aqueles que podemos considerar como «*policy oriented*», ou seja, orientados para garantir a capacidade de ação na implementação das políticas públicas, mais centrados nas dinâmicas de poder, enquanto os «velhos instrumentos», mais centrados no momento da decisão, são "concebidos para aumentar a racionalidade dos decisores" (Halpern *et alia*, 2014:63), correspondendo mais às dinâmicas da autoridade. De seguida, com o objetivo de distinguir os instrumentos tradicionais dos novos instrumentos da ação pública, tendo em atenção que esta distinção serve apenas numa perspetiva analítica, uma vez que na realidade há sobreposições que lhes dão um caráter híbrido, apresenta-se um quadro onde estão situados face à questão do *implementation gap*, ou seja, aos momentos/etapas das políticas públicas, bem como às dinâmicas de autoridade e poder (Duran, 2010). Recorre-se à taxonomia de Lascoumes e Le Galès (2004; 2007) para apresentar grupos de instrumentos a título exemplificativo.

Quadro 1- *As Etapas das Políticas Públicas e os Instrumentos da Ação Pública* (IAP)

	«Paradigma da Decisão»	**«Paradigma da Implementação»**
Relação governante/governado	**Dinâmicas de Autoridade:** Mandato- comando e controlo	**Dinâmicas de Poder:** «Pilotagem» da ação pública
	Instrumentos «tradicionais»: legislativos e regulamentares; económicos e fiscais	**«Novos» Instrumentos:** Convencionais e incitativos; informativos e comunicacionais, normas e *standards*; boas práticas

Se em relação aos instrumentos tradicionais não se apresenta problemático associar ao modo de regulação burocrático, em relação aos «novos» instrumentos, os «*policy oriented*», a correspondência a um modo de regulação já é problemática, no sentido de saber se os novos instrumentos correspondem a um novo modo de regulação, à falta de melhor designação, normalmente designado por pós-burocrático, ou se estes novos instrumentos se integram ainda num modo de regulação burocrático, embora «evoluído», mas mantendo as suas caraterísticas nucleares.

Mobilizando este enquadramento das políticas públicas, no sentido de dar um contributo a esta questão, podemos encontrar uma distinção tendo uma atenção mais fina ao processo de instrumentação, que está associado ou previsto para estes «novos instrumentos», conforme se apresenta no quadro nº 2.

Quadro 2- A instrumentação (ou *os modos de uso)* e os modos de regulação

	Instrumentação	Modos de Uso	Modos de Regulação
«Novos» Instrumentos (*policy oriented*)	**Técnica (despolitização)**	**- *Execução* (agentes) - *Instrumental/formal* - *Abstração***	**(neo)Burocrático «orientação para o governo»**
	Política	**- *Participação* (atores) - *Negociação explícita* - *Contextualização***	**Pós-burocrático «orientação para a governança»**

Assim, para além dos instrumentos com uma instrumentação que se insere num modo de regulação burocrática, referenciada à decisão política e da administração central, como por exemplo os legislativos, regulamentares, de planificação estratégica, surgem instrumentos com uma instrumentação orientada para o processo de implementação e para os resultados, que continuam a inserir-se num modo de regulação burocrático, como por exemplo as avaliações, os *standards*, entre outros. Estes instrumentos enquadram-se na referenciação que Licínio Lima faz deste modo de regulação, no âmbito de uma hipótese de «hiperburocracia»,

> "especialmente reforçada por mudanças tecnológicas capazes de a dotarem de maior intensidade e alcance de uma acrescida fiabilidade e capacidade de cálculo racional, de uma maior velocidade, capacidade de armazenar, gerir e transportar dados, revela-se compatível com a lógica da modernização e respetiva valorização da racionalidade técnica-instrumental"(Lima, 2012:130)

Por outro lado, como referem Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès "a instrumentação em termos de convenções e de instrumentos de cooperação é pelo menos tão importante como aquela em termos de normas, estandards, ou indicadores para a reorientação das ações coletivas e individuais" (Halpern *et alia*, 2014:30), inserindo-se, pois, aquela num modo de regulação pós-burocrático.

É neste âmbito que a instrumentação tem um lugar privilegiado enquanto analisador dos modos de regulação como é referido por Charlote Halpern *et alia*:

> " A instrumentação[2] intervém então, em certos casos, ao título de variável intermediária como um dos maquinismos estruturantes na relação entre instrumento e recomposição da ação pública, e sobretudo como variável explicativa das dinâmicas da ação pública, as lógicas de politização, de despolitização e repolitização, de transformação dos modos de regulação."(Halpern *et alia*, 2014:39)

É tendo em consideração estes processos de instrumentação na recomposição da ação pública, que não são simples, «puros», mas híbridos e mesmo ambivalentes quanto aos modos de regulação, que na próxima secção apresentamos o processo de contratualização, ou

[2] Noutra passagem os autores referem as potencialidades heurísticas da instrumentação quando referem que "A atenção dada à instrumentação permite evitar tanto a reificação funcionalista dos instrumentos (resolução dos problemas) como os limites do construtivismo (os atores não reinventam tudo, todo o tempo, e a sua trajetória não explica por vezes grande coisa)." (Halpern *et alia*,2014:39)

instrumentação, relativo ao contrato de autonomia das escolas, enquanto instrumento de ação pública.

3. A Contratualização da Autonomia das Escolas

Esta secção assenta nos principais resultados da investigação realizada sobre o processo de definição e aprovação dos «contratos de autonomia» celebrados entre o Ministério da Educação e 22 estabelecimentos de ensino, no período de 2006 a 2007[3]. No quadro das «políticas de reforço da autonomia das escolas», sobre as quais existem sínteses exaustivas e completas (Barroso, 2004; 2011 Formosinho *et al* 2000;2005; Lima, 2011) pretende-se descrever e analisar o processo de contratualização da autonomia das escolas enquanto instrumentação da ação pública.

3.1. O instrumento de ação pública: o contrato de autonomia das escolas

Conforme está explicitado no quadro nº 3, o contrato de autonomia de autonomia é entendido como instrumento de ação pública, orientado para a implementação (*policy oriented*), assente numa base de negociação explícita (tipo convencional), prevendo uma instrumentação predominantemente política e não técnica, inscrevendo-se assim num modo de regulação pós-burocrático.

Quadro nº 3- Contrato de autonomia enquanto instrumento de ação pública

«Contrato de Autonomia das Escolas»[4]	Contratos de Ação	Instrumentos de Ação Pública

[3] Este estudo de caso recorreu às técnicas de análise documental e às entrevistas na recolha e tratamento de dados. Foram realizadas e analisadas 16 entrevistas semiestruturadas que abrangeram a diversidade de atores presentes no processo de contratualização (a responsável política, os membros dos dois grupos de trabalho de nomeação ministerial, membros das cinco Direções Regionais de Educação, entretanto extintas, e dirigentes de algumas escolas envolvidas representativas da diversidade do universo em estudo). Em relação à análise documental foi compulsada a legislação que enquadra o processo, o Relatório Final do Grupo de Trabalho de Avaliação das Escolas (GTAE), a documentação produzida pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas (GTDAE) e mais documentação. Este estudo realizou-se no âmbito do projeto internacional *Knowandpol* (*The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors*) e da minha tese de doutoramento (Lopes, 2012).

[4] Por contrato de autonomia entende-se o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem

[Decreto nº 115-A/98;artigo 48º,1 e 2]	**Pública** (os 3 itens definidores segundo Gaudin, 2007)	(tipologia segundo Lascoumes e Le Galès, 2004; 2007)
" o **acordo celebrado**[5] entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e outros parceiros **através do qual se definem os objetivos**" (nº 1)	**Discussão dos objetivos** (decisão negociada)	**Convencional e incitativo** (assente na negociação explícita) *Tipo de relação política*: Estado mobilizador *Tipo de legitimidade*: Procura do compromisso direto
-Contribuição das escolas: "realização dos fins"; - Contribuição do Ministério de Educação: "atribuições e competências a transferir e os meios" (nº2)	**Contribuições conjuntas** (obrigações recíprocas)	
- Por um período de quatro anos	**Calendário de realização**	

3.2. A instrumentação: o processo de contratualização da autonomia

O processo de contratualização da autonomia das escolas, enquanto instrumentação da ação pública, ocorrido entre Janeiro de 2006 e setembro de 2007, desenvolveu-se de acordo com três momentos principais, tendo em consideração a sequência cronológica, a diversidade dos dispositivos e os atores envolvidos: (**i**) a avaliação externa, (**ii**) a estruturação das propostas dos estabelecimentos escolares; (**iii**) a negociação dos contratos.

3.2.1. A Avaliação Externa

O primeiro momento, iniciado em janeiro de 2006, correspondeu ao lançamento do projeto-piloto de avaliação externa. A realização desta avaliação é apresentada como condição necessária para os estabelecimentos de ensino poderem celebrar o contrato de autonomia. Esta avaliação externa foi coordenada e implementada pelo Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas (GTAE) constituído por peritos em avaliação [6]. Este momento diferenciado pelo uso do dispositivo de avaliação *ex ante* e pela participação destes atores, peritos em avaliação membros do GTAE, não estava previsto no processo de contratualização definido pela legislação que o instituía, o decreto nº 115-A/98, de 4 de Maio.

Descrevendo de uma forma muito breve esta primeira etapa, os estabelecimentos de ensino foram convidados a participar no processo, tendo como condição a experiência de já terem realizado um processo formal de autoavaliação. Do total de cerca de 1200 estabelecimentos de ensino convidados, existentes na época, foram recebidas 120 candidaturas, sendo selecionados 24 estabelecimentos de ensino, entre agrupamentos e escolas não agrupadas, do ensino básico e secundário, distribuídas pelas cinco direções regionais de educação.

As atividades desenvolvidas nesta etapa correspondem aos «usos» ou à técnica mobilizada por um dispositivo de avaliação externa, que passa obrigatoriamente por uma diferenciação na

---

objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas." (Artigo 48º, nº 1)

[5] Conforme se refere no artigo 47º, número 2 " OS níveis de competência e de responsabilidade a atribuir em cada fase do **processo de desenvolvimento da autonomia são objeto de negociação** prévia entre a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal, podendo conduzir à celebração de um contrato de autonomia, nos termos dos artigos seguintes." (negrito nosso)

[6] O GTAE é constituído por seis elementos, sendo quatro professores universitários, onde a condição de perito em avaliação é determinante. Mais tarde para a aplicação do projeto-piloto de avaliação externa será reforçado com mais treze peritos em avaliação.

configuração dos atores, marcada por um grande desnível na capacidade de ação dos dois grupos, os avaliadores (GTAE) e os avaliados (Agrupamentos/Escolas). Assim, é marcada uma reunião com as direções dos estabelecimentos selecionados para serem informadas sobre o protocolo da avaliação externa, os critérios de avaliação (previamente definidos pelo GTAE), e instruídas sobre as atividades a executar (ex: a constituição dos painéis), os documentos a fornecer no momento da visita das equipas de avaliação às escolas durante o mês de maio de 2006.

Esta etapa termina, no mês de julho, com o envio às escolas com os relatórios de avaliação externa, com as respetivas classificações pelos domínios previamente definidos e com as recomendações organizadas em pontos fracos e fortes, ameaças e oportunidades (SWOT). No protocolo da avaliação estava prevista a possibilidade dos estabelecimentos exercerem o direito de contraditório, que algumas utilizaram, mas sem capacidade para alterar o relatório nas questões visadas (apenas nas situações de descrição quantitativa, por exemplo: correções no número de alunos, turmas…), o que corresponde à técnica usada numa avaliação externa.

3.2.2. A estruturação das propostas dos estabelecimentos escolares

Nesta etapa do processo, coordenada e implementada por outra equipa, o grupo de trabalho do projeto de desenvolvimento da autonomia das escolas (GTPDAE), constituído por peritos em administração educacional e por dirigentes da administração educativa, mobiliza-se o dispositivo de orientação e acompanhamento dos estabelecimentos de ensino na tarefa de elaborarem as propostas de contrato. Os «usos» ou a técnica mobilizada na ativação deste dispositivo foi a informação e a formação no acompanhamento ao processo de elaboração das propostas, sendo os atores configurados em «formadores» (GTPDAE) e «formandos» (os estabelecimentos escolares). Esta etapa inicia-se, em outubro de 2006 com a orientação enviada às escolas, pelo gabinete da ministra, com a indicação de ser apresentada “uma proposta, tendo em conta os pontos fortes e fracos identificados no diagnóstico efetuado”. Este diagnóstico, presente no relatório de avaliação externa enviado a cada escola/agrupamento, passa a ser o documento orientador no processo de construção das propostas de contrato. Na continuidade desta orientação nuclear são apresentadas mais quatro diretrizes no sentido de estruturar as propostas: (i) apresentar a estratégia da escola tendo em vista potenciar os aspetos positivos e superar as principais debilidades; (ii) a definição de objetivos claros a atingir, associados à melhoria dos resultados; (iii) a apresentação de ações para cumprir os objetivos associados à melhoria de resultados; (iv) a apresentação de condições de que a escola necessita para concretizar a estratégia.

De seguida os estabelecimentos escolares elaboram as suas propostas de contrato orientadas pelo diagnóstico da avaliação externa. O GTPDAE inicia o acompanhamento deste processo com a receção e apreciação destas propostas de modo a preparar as reuniões de trabalho a realizar com cada escola. Nestas reuniões o GTPDAE desenvolve um processo de orientação/formação em relação à construção da proposta de contrato tendo como referencial as questões relativas ao serviço público de educação como garante da igualdade de oportunidades no que diz respeito ao

acesso à educação e ao sucesso. Este dispositivo de acompanhamento também incluiu aspetos mais técnicos, designadamente o fornecimento dos documentos com a matriz dos contratos, de natureza mais jurídica, ou os esclarecimentos relativos às questões da planificação perante as dificuldades das escolas em quantificar os objetivos para lhes darem um caráter operacional. Esta etapa, de acompanhamento das escolas pelo GTPDAE e estruturação das propostas de contrato, estende-se até finais de junho de 2007.

3.2.3. O «regateio»: a negociação dos contratos

Nesta etapa o processo de contratualização passa para o âmbito das Direções Regionais de Educação (na atualidade extintas). Nesse espaço institucional sob a coordenação dos respetivos diretores regionais de educação, a negociação é realizada através da constituição de equipas multidisciplinares, que são unidades orgânicas com estrutura flexível, com mandato anual renovável, associadas ao desenvolvimento de um projeto, com uma configuração de administração de missão. A preparação destas equipas passa pelo acesso e análise dos relatórios de avaliação externa de cada escola e por uma reunião com o GTPDAE onde foi apresentado o enquadramento relativo ao serviço público de educação. Na parte final desta etapa intensificaram-se os contactos entre os coordenadores desta equipas e o gabinete da ministra.

Esta etapa correspondeu a uma negociação transacional entre os dois «parceiros» em relação à inscrição das obrigações recíprocas, ou seja, as competências a reconhecer às escolas e os recursos a atribuir, por parte do Ministério, os objetivos específicos e as atividades a desenvolver para a sua consecução, por parte das escolas. Contudo a negociação dos objetivos gerais e específicos sempre estiveram circunscritos pelo referencial da avaliação externa «materializado» em especial nas recomendações organizadas em pontos fracos e fortes, ameaças e oportunidades, nunca diretamente relacionados com o projeto educativo de cada escola.

3.2.4. O Acordo

O resultado do processo de contratualização, iniciado com a candidatura à avaliação externa, vai ser traduzido formalmente no texto dos contratos assinados pelos estabelecimentos escolares, através dos presidentes da assembleia de escola e do conselho executivo, e pelo Ministério da Educação, através dos diretores regionais de educação, a 10 de setembro de 2007.

4. Notas Finais

Após a breve descrição do processo de contratualização da autonomia das escolas na secção anterior, podemos então analisar o processo a partir do quadro nº 4, quanto aos tipos de instrumentação presentes nos vários momentos do processo de contratualização, de modo a identificar os modos de regulação, inscritos na recomposição da ação pública, relativa à administração e gestão das escolas.

Quadro nº 4: O processo de contratualização e os tipos de instrumentação

Contratos de Ação Pública	Processo de Contratualização	Tipo de

(Itens segundo Gaudin,2007)	(os 3 momentos)	**Instrumentação**
Discussão dos objetivos (*dimensão estratégica*)	**Avaliação Externa:** - *Dispositivo instrumental/formal:* os objetivos da proposta de contrato são determinados do relatório da avaliação externa - Os representantes das escolas: *agentes que executam o protocolo de avaliação ex ante.*	*Técnica (despolitização)*
	Estruturação das propostas de contrato - *Dispositivo de orientação e acompanhamento*: informação técnica (jurídica) e formação para a formulação dos objetivos dos contratos; - Os representantes das escolas *não são «parceiros» de negociação*, mas formandos (despolitização)	
Contribuições conjuntas/ obrigações recíprocas (*dimensão tática ou operacional*)	**O «regateio»** - *Dispositivo de negociação transacional:* as competências e os recursos a reconhecer e disponibilizar às escolas; as atividades a realizar pelas escolas para atingir os objetivos dos contratos. - Os representantes das escolas são *atores numa negociação explícita*	*Política*

Como podemos verificar, na instrumentação do contrato de autonomia das escolas, enquanto instrumento de ação pública, estamos em presença de uma dinâmica em que "os instrumentos, ou alguns entre eles, são suscetíveis de ter efeitos, mas os usos e as resistências podem completamente mudar o jogo e transformá-los"(Halpern *et alia*, 2014:39).

Assim, se o contrato de autonomia se inscreve no tipo convencional, um acordo assente numa negociação explícita, ou seja, é suscetível de ter como efeito uma instrumentação política, revelando um modo de regulação pós-burocrático, o processo de contratualização da autonomia das escolas revelou um hibridismo quanto aos processos de instrumentação do contrato de autonomia, que acabou por «revesti-lo» de um caráter ambivalente e, assim, em revelar um predomínio de uma instrumentação técnica (presente na «discussão» dos objetivos), induzindo um modo de regulação burocrático.

Referências

Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas a ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação.* 17(2), 49-83

Barroso, J. (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências de Educação

Barroso, J. (2011). Conhecimento e ação pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). In João barroso & Natércio Afonso (ed.).*Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. (pp.27-58) Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Crozier, M. &, Huntington, S. & Watanuki, J. (1975). *The crisis of Democracy.* New York: New York University Press

Duran, P. (2010 [1999]). *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ/Lextenso éditions.

Formosinho, J. & Ferreira, F. & Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições Asa.

Formosinho, J. & Fernandes, A. & Ferreira, F. & Machado, J. (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições Asa.

Halpern, C. & Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris: SciencesPo.

Gaudin, J-P.(2007). *Gouverner par contrat*. Paris: SciencesPo.

Hassenteufel, P.(2008). *Sociologie Politique: L'action publique*. Paris: Armand Colin.

Hibou, B. (2012). *La Bureaucratisation du monde à l'ére néolibérale*. Paris: La Découverte.

Jobert, B. & Muller, P. (1987). *L'État en action*. Paris: PUF.

Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: SciencesPo.

Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.

Lima, L. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

Lima, L. (2012). Elementos de hiperburocratização da admnistração educacional. In Lucena & Júnior (ed.).*Trabalho e educação no século XXI: tendências internacionais (pp. 129-158)*. São Paulo: Xamã.

Muller, P. (2004). *Les politiques Publiques*. Paris: P.U.F.

Thoenig, J-C. (2004). Politique Publique. In Boussaguet & Jacquot & Ravinet (ed.). *Le dictionnaire des politiques publiques*. (pp. 326-333). Paris: SciencesPo.

Organização administrativa de projetos em EAD: do Pró-Licenciatura à Universidade Aberta do Brasil

Laura Wunsch
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
laurawunsch80@gmail.com

Eduardo Pertille Costa Leite
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
pertille@ufrgs.br

Resumo - As políticas públicas educacionais são entendidas como meio de constituir articulações entre as administrações mantenedoras da educação básica e as instituições responsáveis pela formação de professores. Desde 2005 duas políticas do Governo Federal com objetivo de incentivar a educação a distância (EaD) foram implementadas, como forma de ampliar o acesso à educação superior e melhorar os índices escolares do País: o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (Pró-Licenciatura) e o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Tais políticas são coordenadas pelo Ministério da Educação (MEC) que é responsável pela gestão, financiamento e regulação dos programas. As instituições públicas de ensino superior (IPES) são responsáveis pela oferta dos cursos, que na maioria das vezes são executados na forma de projetos, tendo em vista que os recursos são disponibilizados por descentralização orçamentária, necessitando uma organização administrativa diferenciada dos demais processos da Instituição. Este artigo, de cunho qualitativo, tem por objetivo identificar aspectos inerentes à execução administrativa de projetos em EaD vinculados ao Pró-Licenciatura e ao sistema UAB em uma IPES, apontando possíveis impactos e repercussões. Por fim, por meio de reflexões baseadas em análises bibliográficas e documentais, pode-se identificar que mesmo as universidades desfrutando de autonomia didática e pedagógica para implementação das suas ações, a descentralização de recursos pautada em parâmetros já determinados produz impactos na forma em que as atividades são desenvolvidas na prática. Ao mesmo tempo em que os programas promovem a expansão do ensino superior brasileiro, engessam essa mesma expansão quando delineiam ações negando a realidade das instituições.
Palavras-chave: Políticas públicas. EaD. Financiamento.

Introdução

A elevação da obrigatoriedade de formação em nível superior para todos os professores, determinada pela Lei nº9.394 de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), fez com que novas articulações fossem estabelecidas entre as administrações mantenedoras da educação básica e as instituições formadoras de professores (Brasil, 1996). As políticas públicas educacionais, entendidas como meio de constituir tais articulações, promovem a inserção de novas demandas nas Universidades passando a exigir das instituições de ensino superior (IES) novas formas de organização administrativa e acadêmica para atendimento a esses novos processos.

Nesse sentido, duas políticas do Governo Federal com objetivo de incentivar a educação a

distância (EaD) foram implementadas desde 2005, como forma de ampliar o acesso à educação superior e melhorar os índices escolares do País. O Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (Pró-Licenciatura) foi estabelecido com o objetivo de impulsionar mudanças efetivas à melhoria da educação básica, combatendo diretamente a deficiência de qualidade da escolarização, detectada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) instituído pelo Decreto Presidencial nº 5.800 de 2006 que tem sido amplamente utilizado para oferta de formação inicial e educação continuada por meio de cursos a distância, dirigidos preferencialmente a segmentos da população que têm dificuldade de acesso à formação superior e tem como prioridade o atendimento aos professores que atuam na educação básica (Brasil, 2005a, 2006a).

Tais políticas são coordenadas pelo Ministério da Educação (MEC) que é responsável pela gestão, financiamento e regulação dos programas. As IES são responsáveis pela oferta dos cursos e execução dos projetos, bem como os estados e municípios ficam responsáveis pela infraestrutura dos polos de apoio presencial. Os polos são locais de apoio ao desenvolvimento das atividades pedagógicas presenciais em que os alunos entram em contato com os tutores e com professores formadores vinculados às IPES e têm acesso à biblioteca e laboratórios de informática e de áreas específicas (física, química e biologia, por exemplo) (Gatti et al., 2011).

Nas universidades públicas os programas, na maioria das vezes, são executados na forma de projetos, tendo em vista que os recursos são disponibilizados por descentralização orçamentária, com um plano de trabalho específico aprovado para o projeto. As ações devem ocorrer nos termos desse documento, composto pelo projeto pedagógico do curso e pelas planilhas financeiras, calculadas com base em parâmetros prédeterminados pelos gestores do MEC.

Além dos créditos orçamentários descentralizados pelo Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), também ocorre o pagamento de bolsas de estudos e pesquisa aos profissionais envolvidos nos cursos. Os elementos de despesas financiados são bolsas, despesas com material de consumo, serviços de pessoas física e jurídica, passagens e diárias. As ações pedagógicas dos cursos devem ser organizadas de forma a adequar-se aos critérios estabelecidos para cálculo do financiamento.

Em tese, as universidades desfrutam de autonomia didática e pedagógica para implementação das suas ações. Contudo, a descentralização de recursos financeiros baseada em parâmetros já determinados pelos formuladores das políticas de fomento à EaD pode impactar e repercutir na forma em que as atividades são desenvolvidas na prática.

Nesse contexto, este artigo tem por objetivo identificar aspectos inerentes à execução administrativa de projetos em EaD vinculados às políticas públicas do Pró-Licenciatura e do sistema UAB em uma Instituição Pública de Ensino Superior (IPES), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Destacando os principais objetivos e diretrizes dessas políticas, bem como os aspectos da execução administrativa dos projetos financiados por elas, pretende-se apontar possíveis repercussões na Instituição.

Trata-se de um estudo de cunho qualitativo no qual foram realizadas análises bibliográficas e documentais. De acordo com Bardin (2011) a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente às informações contidas nos documentos, representando-as de outro modo por intermédio de procedimentos de transformação com o propósito de se obter o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo).

Nesse contexto, as pesquisas bibliográfica e documental representam fundamental importância, tendo em vista que se almeja uma melhor compreensão das políticas analisadas. A primeira utilizando-se das contribuições de obras e publicações científicas que envolvem a temática em questão, e a segunda valendo-se de documentos que foram reinterpretados de acordo com os objetivos deste estudo (Gil, 1991).

No decorrer do texto trata-se brevemente da estrutura administrativa responsável pela EaD na Instituição pesquisada, seguida pela descrição das políticas do Pró-licenciatura e do sistema UAB. A seguir, apresenta-se uma análise das repercussões identificadas no estudo, considerando as contribuições dos dois programas para a Universidade e os desafios ainda presentes, culminando com as considerações finais do artigo.

Estrutura Administrativa da Secretaria de Educação a Distância

A Secretaria de Educação a Distância (SEAD) da UFRGS tem por intenção a descentralização, no sentido de incorporar as ações de EaD nas diferentes unidades acadêmicas da Universidade, contribuindo para a convergência entre as modalidades de ensino presencial e a distância. Nesse contexto, os cursos EaD na UFRGS possuem autonomia didático-pedagógica em suas atividades, cabendo à SEAD a articulação de políticas institucionais que envolvam a EaD, a orientação acerca da dinâmica de funcionamento de programas específicos do Governo Federal, como a UAB, bem como de suporte às questões pedagógicas que envolvam a utilização das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) no contexto educacional.

Vinculada diretamente à administração central da UFRGS na Reitoria, a SEAD está sob responsabilidade do Secretário e Vice-Secretário de EaD, apoiados diretamente pelas assessorias pedagógica e administrativo-financeira que coordenam as respectivas equipes de trabalho. Compõem ainda a SEAD a equipe de tecnologias da informação e o Núcleo de Apoio Pedagógico à Educação a Distância (NAPEAD).

A equipe administrativo-financeira da SEAD é composta por técnicos administrativos (administradores, técnicos em assuntos educacionais, secretarios executivos e assistentes em administração), apoiados por bolsistas (alunos de graduação e pós-graduação). Seus principais objetivos são fornecer apoio e suporte as atividades fins da SEAD, em relação ao acompanhamento e assessoria financeira dos projetos, compras por meio de licitações, acompanhamento e controle de bolsas junto a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS), FNDE e CAPES, sempre visando e eficiência e eficácia na aplicação dos recursos.

Primeiros passos: o Pró-Licenciatura

O Pró-Licenciatura é uma política de formação inicial voltada para professores que atuam nos sistemas públicos de ensino, nos anos/séries finais do ensino fundamental e/ou no ensino médio e não têm habilitação legal para o exercício da função (licenciatura) (Brasil, 2005a). Tem como alicerces seis eixos de ação, quais sejam:

> 1. a formação consistente e contextualizada do educador nos conteúdos de sua área de atuação;
> 2. a formação teórica, sólida e consistente sobre educação e os princípios políticos e éticos pertinentes à profissão docente;
> 3. a compreensão do educador como sujeito capaz de propor e efetivar as transformações político-pedagógicas que se impõem à escola;
> 4. a compreensão da escola como espaço social, sensível à história e à cultura locais;
> 5. a ação afirmativa de inclusão digital, viabilizando a apropriação pelos educadores das tecnologias de comunicação e informação e seus códigos;
> 6. o estímulo à construção de redes de educadores para intercâmbio de experiências, comunicação e produção coletiva de conhecimento. (Brasil, 2005a).

O Pró-Licenciatura tem como essência a oferta de cursos de licenciatura a serem realizados na modalidade de EaD sob responsabilidade das IES públicas, comunitárias ou confessionais selecionadas pelo MEC para participação no programa. O Anexo III da Resolução FNDE nº 34 de 09 de agosto de 2005 apresenta as propostas conceituais e metodológicas do Pró-Licenciatura, definindo-o como programa de referência, com estrutura e concepção básica flexíveis a fim de possibilitar seu aproveitamento nas diversas regiões geográficas do País e em outras áreas do conhecimento (Brasil, 2005a).

A primeira seleção de IES para oferta de cursos de licenciatura a distância nas áreas de Física, Química, Biologia, Matemática e Pedagogia ocorreu por meio da Chamada Pública da Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) nº 01/2004 (Brasil, 2004). Nessa ocasião a UFRGS teve aprovado o curso de Pedagogia EaD, sob responsabilidade da Faculdade de Educação (FACED), que foi executado de 2006 a 2010 ofertando 400 vagas.

A Resolução nº 34 de 2005 estabeleceu os critérios e os procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos dos cursos no âmbito do Pró-Licenciatura, em uma 2ª fase, chamado PROLIC II (Brasil, 2005a). No âmbito dessa Resolução, em 2007 foi estabelecida no Rio Grande do Sul (RS) uma parceria entre oito IES para desenvolver os cursos, constituindo a Rede Gaúcha de Ensino Superior a Distância (REGESD). Compõem a Rede: UFRGS, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET/RS), Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e Universidade de Caxias do Sul (UCS).

A REGESD tem suas diretrizes estabelecidas por um Regimento Interno e é coordenada por um Comitê Gestor formado pelos representantes institucionais das IES participantes e pelos coordenadores dos cursos. Para o financiamento dos cursos, os recursos foram negociados com os órgãos financiadores de forma conjunta e descentralizados para as instituições públicas com o maior número de cursos e alunos a serem diplomados. A UFRGS ficou responsável pela coordenação financeira da rede, mas com cada instituição pública gerenciando os seus recursos.

Em outubro de 2008 tiveram início os seis cursos de Licenciatura da REGESD: Artes Visuais, Ciências Biológicas, Letras – Inglês, Matemática, Letras – Espanhol e Geografia. Destes a UFRGS ofertou apenas os quatro primeiros citados. No final de 2012 os cursos finalizaram suas atividades acadêmicas e as formaturas ocorreram em diversos polos no início de 2013.

O sistema UAB

Algumas iniciativas brasileiras em EaD, como o Centro de Educação Superior a Distância do Rio de Janeiro (CEDERJ) e o projeto Veredas, em Minas Gerais, assim como o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO) e o Pró-Licenciatura do Governo Federal, inspiraram a criação da UAB, de forma que sua implementação iniciou em 2005, com uma parceria entre o MEC, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e Empresas Estatais, durante o Fórum das Estatais pela Educação. Nessa ocasião, tomou forma o projeto UAB Piloto que foi realizado com parceria entre MEC, Banco do Brasil e 25 instituições públicas de ensino superior (IPES), ofertando 9,5 mil vagas em cursos de graduação em Administração a distância em todo território nacional (Cruz, 2007).

A UFRGS, como uma das instituições participantes do projeto Piloto, ofertou 500 vagas no curso de Bacharelado em Administração EaD, que foi executado de 2006 a 2010 pela Escola de Administração da Universidade.

Dois editais, publicados em 2005 e 2006, direcionados à chamada pública de seleção de polos de apoio presencial e de cursos superiores de IPES na modalidade EaD prosseguiram à implantação do sistema UAB. O Edital nº 1 SEED/MEC de 16 de dezembro de 2005, chamado de UAB I e o Edital de Seleção nº 1/2006 de 18 de outubro de 2006, conhecido como UAB II (Brasil, 2005b, 2006b). As IPES, os Estados e os Municípios tiveram liberdade para participar dos editais e aderir ao sistema, no entanto, muitas instituições mesmo sem ter experiências anteriores na modalidade a distância optaram em participar, visando à expansão de suas atividades e a oportunidade de receber recursos financeiros adicionais.

O sistema UAB foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 5.800, publicado em 2006, estabelecendo suas principais diretrizes e seus objetivos, quais sejam:

> I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
> II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
> III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
> IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
> V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
> VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
> VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (Brasil,2006a).

O decreto 5.800 também determina que sistema UAB cumpra suas finalidades sócio-educacionais em regime de colaboração da União com entes federativos a partir de convênios firmados com as IPES para o oferecimento dos cursos, e mediante acordos de cooperação técnica ou convênios

com entes federativos interessados em manter polos de apoio presencial do sistema. Os polos são entendidos nesta legislação como unidades operacionais para o desenvolvimento descentralizado das atividades pedagógicas e administrativas referentes aos cursos e programas ofertados a distância pelas IPES (Brasil, 2006a).

A gestão do sistema UAB foi transferida em 2009 da SEED/MEC para a Diretoria de Educação a Distância da CAPES, por meio da publicação da Portaria do MEC nº 318, considerando a necessidade e a conveniência de articular a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, sob responsabilidade da CAPES, à UAB (Brasil, 2009).

O sistema UAB apresenta uma forma de gestão interna nas universidades que inclui profissionais das áreas acadêmica, pedagógica, tecnológica, administrativa e financeira, nas funções de professores, tutores e equipes de apoio multidisciplinares. Implica, assim, na criação de equipes gestoras, na estruturação de setores responsáveis pela operacionalização dos projetos, na tramitação da legalidade dos cursos nas unidades de ensino e também na definição de uma política interna que institucionalize a EaD nas IPES.

Afora a oferta de cursos na modalidade a distância a UAB financia também, por meio de editais e chamadas públicas, a aquisição de materiais permanentes (mobiliário e equipamentos), ações de capacitação e formação continuada aos profissionais envolvidos no sistema, assim como projetos de fomento ao uso das TDIC nos cursos presencias das instituições.

O acompanhamento e a avaliação dos cursos e ações financiados são realizados por meio de relatórios parciais e finais de cumprimento do objeto elaborados pelas IPES, visitas *in loco* nas instituições e nos polos de apoio presenciais e por três sistemas eletrônicos de gerenciamento: Plataforma de suporte para a execução, acompanhamento e gestão de processos da UAB (SISUAB); Ambiente de Trabalho da UAB (ATUAB) – espaço de interlocução entre CAPES e profissionais do sistema; e Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) – sistema de cadastramento e controle das bolsas e bolsistas para a geração de autorizações dos pagamentos.

Na UFRGS os primeiros projetos no âmbito da UAB envolveram a implementação do curso de Graduação Tecnológica em Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural (PLAGEDER) em 2008, bem como de três cursos de Especialização para Professores da Educação Básica em 2009: Matemática, Mídias Digitais e Didática, Física e Informática Instrumental.

A SEAD promoveu a execução de projetos para dar suporte às ações do sistema, tais como: a aquisição de livros para as bibliotecas do polos UAB da região Sul do País; a reforma de um prédio da Universidade para criação de um centro de EaD (atual NAPEAD); a aquisição de equipamentos e mobiliário para a infraestrutura dos cursos; e ações de capacitação para as equipes envolvidas com os cursos.

A partir de 2010, a partir de editais e chamadas públicas da UAB em parceria com as Secretarias do MEC, a UFRGS passou a ofertar outros cursos, principalmente de especialização e extensão/aperfeiçoamento, tais como: Especialização em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal, Gestão em Saúde, Mídias na Educação; Extensão em Educação para Diversidade, Diversidade no Ambiente Escolar, Mediadores de Leitura e Produção de Materiais Didáticos para Diversidade.

Esses projetos envolveram e continuam envolvendo um grande volume de recursos para a Universidade, tendo em vista os amplos objetivos do Governo Federal para concretização das metas previstas nos programas. A execução dos projetos de cursos ou de apoio/infraestrutura ocorre com datas de início e fim predeterminadas, e a forma de financiamento por bolsas e descentralização orçamentária gera a necessidade de desenvolvimento de rotinas administrativas para organização das atividades.

Tais rotinas foram sendo estabelecidas na medida em que a SEAD foi estruturando suas funções e equipes de trabalho, considerando as diretrizes nacionais das políticas, as características internas da Universidade, bem como as determinações legais para os gastos de recursos públicos. Dessa forma, destaca-se a seguir algumas repercussões percebidas na execução das tarefas administrativas relacionadas às políticas para EaD na UFRGS.

Repercussões: contribuições e desafios para a Universidade

Inicialmente, durante a fase de implementação do Pró-Licenciatura e o do sistema UAB na UFRGS, a SEAD possuiu um papel muito mais central na execução administrativa das ações. Isso ocorreu em virtude da necessidade de coordenação da Universidade como um todo na organização e adaptação de rotinas para atendimento das demandas geradas pelos programas.

Pode-se citar um aspecto acerca da infraestrutura dos polos, no qual a UFRGS executou a aquisição de computadores para os laboratórios e livros para as bibliotecas dos polos, fazendo o repasse dos bens através de Termo de Guarda para as prefeituras. Na medida em que os cursos são finalizados e não havendo interesse por parte da UFRGS na devolução dos bens, é feito um Termo de Doação com a devida autorização do Conselho Curadores da Universidade.

Gradualmente, com a experiência adquirida pelas unidades de ensino no decorrer dos últimos anos, a SEAD vem passando a delegar também as tarefas administrativas dos projetos aos cursos, resgatando sua função original de prestar suporte à comunidade acadêmica na gestão de políticas e projetos em EaD e que envolvem o uso das TDIC.

A adesão das instituições ao Pró-Licenciatura e ao sistema UAB implica na responsabilidade de ofertar cursos a distância conforme os parâmetros e diretrizes previstos para tais programas. Devido às diferenças existentes entre as IES, essa determinação pode gerar dificuldades no planejamento e na execução das ações, uma vez que o modelo de gestão previsto nas diretrizes nacionais em diversos aspectos não prevê adaptações.

A proposta de parâmetros e metas universais de financiamento, conforme vem ocorrendo no sistema UAB, por exemplo, implica muitas vezes na uniformização pedagógica dos cursos nas diferentes instituições do País, o que acaba por interferir na autonomia universitária. Nara Pimentel afirma que a questão da delimitação dos itens financiados é de fundamental importância para a concretização do sistema UAB, contudo entende que os processos pedagógicos precisam refletir a inovação pedagógica "[...] já que trazem fortemente a inclusão das TIC em contextos de ensino e aprendizagem, em tempos e espaços diferentes do convencional" (Pimentel, 2010, p. 280).

Nos cursos da REGESD os materiais didáticos propostos foram baseados na interação possível de ser promovida pela internet, disponibilizado de forma digital no ambiente da disciplina, na

plataforma virtual de aprendizagem *Moodle*. Foram criadas centrais de produção nas instituições, de forma a serem compartilhadas por todos os cursos oferecidos pela rede. Em alguns polos, os alunos formaram grupos de estudo, juntamente com o tutor presencial do polo. Além disso, em alguns polos foram ofertadas oficinas aos alunos, as quais puderam ser contabilizadas como atividades complementares de graduação.

Entretanto, um dos principais desafios dos cursos da REGESD foi o elevado índice de evasão, sendo que as prováveis causas se referem ao fato que os alunos dos cursos eram professores ativos da rede de ensino pública do RS, ocorrendo dificuldades em conciliar o tempo de trabalho com os estudos. Após a realização de algumas avaliações nos cursos da rede, foram constatados alguns aspectos relevantes que influenciaram na evasão: a) resistência por parte dos alunos e professores à uma nova cultura educacional, com a utilização de ferramentas típicas da EaD; b) dificuldade de organização de tempo de estudo e dedicação ao curso; c) uso inadequado, dificuldade e resistência ao uso dos recursos tecnológicos; d) dificuldade de deslocamento para as atividades presenciais nos polos.

Nesse ínterim, percebe-se que para os processos acadêmicos e administrativos da EaD se tornem institucionalizados é necessário que as dinâmicas específicas da modalidade sejam inseridas nas práticas e na estrutura organizacional da instituição com procedimentos funções e responsabilidades determinadas. Pode-se destacar entre os avanços nos processos de institucionalização da EaD na UFRGS o desenvolvimento de ações como: a) inserção de uma política de EaD no plano desenvolvimento institucional (PDI); b) criação de uma estrutura específica para EaD na instituição; c) formação e capacitação da comunidade acadêmica para uso das TDIC; d) fomento para pesquisas sobre metodologias educacionais que utilizem TDIC; e) vagas de monitoria a distância; f) utilização do ambiente virtual de aprendizagem integrado com os demais sistemas acadêmicos; entre outras.

Considerações finais

Pode-se, nesse artigo, identificar alguns aspectos inerentes à execução administrativa de projetos em EaD vinculados ao Pró-Licenciatura e ao sistema UAB, programas fianciados pelo Governo Federal, na UFRGS. Por meio de reflexões baseadas em análises bibliográficas e documentais, se identificou que mesmo as universidades desfrutando de autonomia didática e pedagógica para implementação das suas ações, a descentralização de recursos pautada em parâmetros já determinados produz impactos na forma em que as atividades são desenvolvidas na prática. Ao mesmo tempo em que esses programas promovem a expansão do ensino superior brasileiro, engessam essa mesma expansão quando delineiam ações negando a realidade das instituições.

Os procedimentos acadêmicos e administrativos, antes voltados exclusivamente aos cursos presenciais, começaram a sofrer alterações para adaptarem-se às especificidades da EaD. Por conta das políticas públicas de fomento à EaD (Pró-licenciatura e UAB) essas adaptações foram impulsionadas, principalmente devido ao grande montante de recursos financeiros injetados nas IPES proporcionando incremento na infraestrutura física e de pessoal.

Entretanto, percebe-se que a institucionalização dessa modalidade de ensino ainda é principiante,

pois na medida em que os programas não estiverem mais sendo financiandos pelo Governo Federal, as IPES deverão encontrar formas de manutenção dessas atividades hoje fomentadas em paralelo.

Considera-se, portanto, que a gestão de cursos a distância consiste em uma nova forma de organização da estrutura administrativa, distribuição dos recursos humanos e financeiros nas IPES, principalmente quando esta gestão é relacionada às políticas implementadas pelo Governo Federal nos últimos anos. A definição de atividades, áreas e processos de trabalhos, com intuito de construir condições pedagógicas e acadêmicas institucionalizadas que considerem as demandas dos estudantes quanto à flexibilidade de tempos e espaços para realização das atividades incide em um dos grandes desafios para a consolidação da EAD nas IPES.

Referências

Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70.

Brasil. (1996). *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841.

Brasil. (2004). *Chamada Pública MEC/SEED n. 01/2004*. Seleção pública de propostas para apoio financeiro à educação superior a distância. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 130, 8 jul. 2004. Seção 3, p. 24.

Brasil. (2005a). *Resolução n. 34, de 09 de agosto de 2005*. Estabelece os critérios e os procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de licenciatura para professores em exercício nas redes públicas nos anos/séries finais do ensino fundamental e/ou no ensino médio, na modalidade de educação a distância. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 154, 11 ago. 2005a. Seção I, p. 9-11.

Brasil. (2005b). *Edital n. 1, de 16 de dezembro de 2005*. Chamada pública de seleção de polos de apoio presencial e de cursos superiores de IFES na modalidade EAD para o Sistema UAB. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 243, 20 dez. 2005b. Seção 3, p. 39-41.

Brasil. (2006a). *Decreto n. 5.800, de 08 de junho de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 110, 9 jun. 2006a. Seção I, p. 4.

Brasil. (2006b). *Edital de Seleção n. 1/2006*. 2ª Chamada pública para seleção de polos de apoio presencial e de cursos superiores de IFES na modalidade EAD para o Sistema UAB. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 200, 18 out. 2006b. Seção 3, p. 24-26.

Brasil. (2009). *Portaria n. 318, de 2 de abril de 2009*. Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 64, 3 abr. 2009. Seção I, p. 13.

Cruz, T. M. (2007). *Universidade Aberta do Brasil*: implementação e previsões. 155f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

Gatti, B. A. & Barretto, E. S. de S. & André, M. E. D. de A. (2011). *Políticas docentes no Brasil*: um estado da arte. Brasília: UNESCO.

Gil, A. C. (1991). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Altas.

Pimentel, N. A. (2010). Educação Superior a Distância nas universidades públicas no Brasil: reflexões e práticas. In: MILL, D.; PIMENTEL, N. (Org.). *Educação a Distância*: desafios contemporâneos. São Carlos: EdUFSCar.

Agentes de Implementação de Políticas Educacionais: atores, ideias e práticas*

Lívia Cristina Ribeiro dos Reis
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG)
liviacristinarr@hotmail.com

Resumo - Considerando a lacuna existente na literatura no tocante à relevância e centralidade dos agentes de implementação, entendemos que o tema merece maior atenção nas análises de políticas públicas, visando compreender a atuação desses atores e suas influências sobre os processos de produção de políticas e ações governamentais. O texto apresenta uma possibilidade analítica sobre a implementação de políticas públicas e lança novos olhares às políticas educacionais, enfatizando a importância dos agentes envolvidos. Situamos o percurso de construção de uma pesquisa que analisa o processo de implementação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica no Brasil, operacionalizada por meio dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Os estudos sobre agentes de implementação possibilitam um ponto de vista privilegiado no processo de conhecimento de ações governamentais e podem trazer à tona dilemas individuais desses personagens, dando visibilidade às práxis que permeiam o cotidiano da materialização de uma política. Trata-se de um olhar apurado, visando conhecer não somente questões relacionadas aos resultados das políticas públicas, mas também aos diversos aspectos do relacionamento entre formuladores, implementadores e os cidadãos. Conclui-se que os atores moldam as políticas públicas durante os processos de implementação, sendo fundamental verificar como isso acontece e quais as consequências para os resultados das políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas; implementação; agentes de implementação.

1. Introdução

As análises apresentadas nesse texto tem caráter exploratório e constituem o percurso inicial de construção de uma dissertação de mestrado em andamento no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). A pesquisa analisa aspectos marcantes da mudança organizacional instituída pela lei 11.892/2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Trata-se de um estudo de caso referente ao Instituto Federal de Goiás, considerando os atores, as ideias e as práticas envolvidas no processo de implementação da nova institucionalidade. Os atores conhecem a política proposta aos Institutos Federais, seus objetivos e finalidades? Eles concordam com as definições normativas e orientações oficiais? Houve adesão dos implementadores em relação ao projeto da nova institucionalidade pensada pelos formuladores?

**A Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) apoiou a participação no evento para apresentação do presente artigo*.

A investigação tem o objetivo de analisar o nível de compreensão e adesão à política por parte dos atores envolvidos. Para isso tem sido necessário identificar pontos de convergências e divergências na implementação da nova identidade do IFG, considerando a visão dos servidores sobre essa mudança organizacional e sua adaptação no processo de consecução dos objetivos estratégicos de consolidação dessa institucionalidade.

Uma das justificativas para a realização desta investigação é a evidente necessidade de trabalhos científicos específicos sobre a identidade, as concepções norteadoras, as finalidades e os objetivos dos Institutos Federais. Acreditamos que essa pesquisa pode desencadear estudos futuros, além de fornecer subsídios para as políticas a serem implementadas nas novas conjunturas que se abrem com as modificações da legislação nacional.

2. Referencial Teórico

2.1. Políticas Públicas: conceito e possibilidades analíticas

Souza (2006) define as políticas públicas como um campo multidisciplinar, derivado da Ciência Política, que busca explicações sobre a natureza da política pública e seus processos visando compreender como e por que os governos optam por determinadas ações. A autora compreende a política pública como campo holístico, ou seja, território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, comportando assim vários “olhares”.

As políticas públicas representam ações intencionais dos governos, com objetivos que podem ser alcançados a curto, médio ou longo prazo. São intervenções contextualizadas aos diferentes problemas e demandas sociais que se estruturam a partir de uma realidade concreta: ações para garantir direitos sociais ou responder questões conflituosas, tensões, carências, disputas, etc.

Nessa perspectiva, as políticas públicas refletem contradições e descompassos entre estado e sociedade. Isso acontece porque diferentes interesses estão envolvidos desde o processo de formulação até a materialização da política pública. Sendo assim, a análise de políticas implementadas por um governo deve considerar fatores de diferentes perspectivas: históricos, políticos, econômicos, visando captar elementos que possibilitem uma interpretação coerente do objeto de estudo.

As políticas públicas envolvem vários atores e níveis de decisão. Em nenhuma hipótese podem ser consideradas apenas resultado de definições normativas, leis e regras restritas ao campo político/administrativo. Elas são constituídas por processos dinâmicos e complexos de interações entre atores, ideias, práticas, intenções e recursos envolvidos.

Entre as várias áreas de conhecimento, diversos formatos analíticos e explicativos foram desenvolvidos para compreender a política pública. Em revisão da literatura sobre os principais padrões analíticos, Souza (2006) elenca os seguintes modelos: o tipo da política pública; incrementalismo; o ciclo da política pública; o modelo “garbage can”; coalização de defesa; arenas sociais; modelo do equilíbrio interrompido; e modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal.

Sendo assim, fica demonstrada a existência de diversas maneiras de analisar teoricamente as políticas públicas, estando inseridas em várias áreas e setores. No tocante às pesquisas em políticas educacionais, observamos algumas tendências analíticas e metodológicas, entre elas o "**Ciclo da Política Pública**" e a "**Abordagem do Ciclo de Políticas**".

Stephen Ball & Richard Bowe (1992) formularam a Abordagem do Ciclo de Políticas (policy cycle approach), considerada como um método, uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. Trata-se de uma proposta analítica constituída por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Os autores afirmam que tais contextos não constituem uma sequência linear; estão relacionados entre si.

O clássico modelo "Ciclo da Política Pública" é basicamente constituído pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Em sua resenha da literatura sobre abordagens metodológicas em políticas públicas, Viana (1996) explicita o entendimento de quatro fases ou etapas da política:

- **Agenda**: processo político decisório de assuntos a serem debatidos na sociedade;
- **Formulação**: elaboração da política e dos seus planos, projetos e programas;
- **Implementação**: materialização da política na prática, ou seja, a política em ação;
- **Avaliação**: análise de resultados das políticas implementadas.

Nessa perspectiva, as pesquisas costumam delimitar fases ou etapas que auxiliam metodologicamente na compreensão e análise científica. No Brasil, tal modelo é empregado tanto nos estudos das políticas públicas em geral quanto das políticas educacionais. Alguns seguem rigorosamente o formato analítico fragmentado em etapas. Outros fazem pequenas adaptações, trazendo a ideia de "fases" ou "estágios" de maneira mais flexível e contextualizada.

2.2 Implementação de Políticas Públicas

No sentido literal, implementação significa o estabelecimento de providências concretas para execução. Diz respeito a um conjunto de ações direcionadas ao cumprimento dos objetivos e finalidades da política pública. Implementar é tirar do papel e colocar efetivamente em prática.

Os debates sobre implementação de políticas públicas avançaram significativamente nas últimas décadas. Lobato (2006) destaca que anteriormente os estudos analisavam uma política segundo os padrões de eficácia, eficiência e efetividade. Entretanto, esse enfoque se mostrou insuficiente para dar conta da complexidade que constitui o processo de implementação.

Segundo Rus Perez (2010), antigamente a ideia de implementação se restringia ao "cumpra-se" da política, pressupondo que a decisão de uma autoridade seria automaticamente cumprida em todas as esferas. O autor destaca que atualmente os estudos evidenciam a importância da inter-relação dos distintos níveis de governo com as políticas, contrapondo-se à ênfase na decisão de uma única autoridade, explicitando a atuação dos diversos atores (resistências e adesões).

> Se, até meados dos anos 90 do século passado, os pesquisadores identificavam que a análise da implementação da política educacional preocupava-se em perguntar por que a política ou

> programa era implementado ou não, iluminando as variações em três dimensões: políticas, pessoas (implementadores) e lugares; agora, a ênfase está posta na identificação de suas várias dimensões e como e por que a interação dessas três dimensões molda a complexidade do processo de implementação (Rus Perez, 2010: 1191).

Nessa perspectiva, torna-se fundamental analisar uma política pública na fase de implementação, examinando sua engenharia institucional e os mecanismos constitutivos dos programas dela decorrentes, analisando suas escolhas, verificando se essas observaram as diretrizes e intenções estabelecidas pelos formuladores.

Hill (2006) destaca a importância da implementação no processo de constituição da política pública, apresentando duas abordagens analíticas predominantes na literatura sobre implementação: **top-down** (de cima para baixo) e **bottom-up** (de baixo para cima).

Top-down é um modelo que atribui centralidade às normas e planos, enfatizando características da estrutura normativa e variáveis relacionadas à hierarquia organizacional. Prioriza os processos de formulação da política em detrimento da implementação. Nesse sentido, a formulação estaria ligada às decisões, apresentando natureza política. Já a implementação diria respeito à operacionalização, dotada de natureza meramente administrativa. Na perspectiva top-down os formuladores intentam regular a atividade dos implementadores, visando evitar distorções entre o plano e a realidade.

> O modelo top-down se reflete nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre a política e a administração e focando no controle e na hierarquia. Os defensores dessa corrente vêm um ideal normativo de colocar a política pública em ação. Assim, a política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com esses objetivos. O papel destes estudos de implementação, portanto, é de identificar as causas dos problemas na implementação e sugerir formas de obter acordo entre as ações implementadas e os objetivos da política – como aumento da coordenação, das formas comunicacionais, controle dos agentes, etc (Lotta, 2008: 5).

O modelo denominado ***bottom-up*** confere centralidade aos atores e ações. Enfatiza variáveis relacionadas às condições locais de materialização da política pública e à atuação dos agentes implementadores. Contempla os espaços de implementação como lócus de (re)interpretação dos sentidos e significados das políticas. De acordo com o modelo bottom-up, as políticas são reinterpretadas e recriadas pelos implementadores, por meio de ajustes, adaptações e criações.

> A visão bottom-up observa o processo de criação de política como um continuum, no qual há modificações em todo o processo de traduzir as intenções em ações. Tem-se como pressuposto que o processo de implementação transforma e adapta as políticas originais. Parte-se, portanto, para um olhar longitudinal, ou seja, observa-se a origem da política, suas mudanças ao longo do processo em todos os níveis e quando o programa foi substancialmente alterado (Lotta, 2008: 6).

Os modelos apresentados demonstram potencialidades e fragilidades analíticas. O primeiro confere demasiada ênfase à estrutura normativa e o segundo valoriza exclusivamente os atores. O modelo top-down ignora as importantes influências provenientes da atuação dos agentes implementadores e o bottom-up não reconhece a legitimidade dos planos e normas. Diante desses extremos parece coerente apresentar uma proposta analítica na qual seja possível conciliar as potencialidades dos dois modelos e minimizar suas fragilidades.

> Acreditamos que a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. Isso pressupõe o seguinte: esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constrangem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais (Lima & D'Ascenzi, 2013: 109).

Concordando com os autores, parece pertinente conceber a implementação como um processo de interação entre a estrutura normativa e os elementos dos espaços locais. Ou seja, a implementação será constituída tanto pelas determinações expressas nos planos quanto pelas ideias, concepções e práticas dos atores envolvidos.

Há uma vasta literatura derivada dos estudos de Presmann & Wildavsky (1984), que trataram os estudos sobre implementação de políticas, porém os trabalhos derivados de Lipsky (1980) deram particular importância aos agentes de implementação. São os que atuam no nível de frente da política, os que fazem a ligação entre o que é decidido no nível macro e como é a entrega da política. Muitos desses agentes não manejam recursos, não pertencem ao circuito de decisão, mas tem um papel decisivo para o sucesso da política.

Lotta (2008) propõe um olhar aos agentes implementadores, buscando demonstrar como exercem sua discricionariedade e estabelecem interações. Nessa visão, a implementação é vista como um processo dinâmico que vai além das decisões tomadas pelos formuladores ou por atores individuais nas políticas. A autora enfatiza que dependendo da ação, discricionariedade e interação ocorrida no processo, teremos formas de implementação diferentes. Nesse sentido, os agentes de implementação exercem papel importante, seja o de questionar o nível top-down ou tornar mais factível o nível bottom-up.

Na prática cotidiana, os implementadores se deparam com diversas maneiras de executar os dispositivos legais, além de obstáculos a serem enfrentados. Tomemos como exemplo a Lei 11.892/2008, a qual determina a implementação de uma nova institucionalidade: Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. É possível que a implantação de dezenas de câmpus espalhados pelo território nacional tenha sido homogênea? Por certo que não, visto que

> Olhar para as interações existentes no processo de implementação das políticas pressupõe também reconhecer seus diversos valores e referências, bem como a forma como são trazidos e colocados em prática. Esses valores e preferências, no entanto, não são escolhas individuais dos atores, embora haja um componente relacionado à trajetória individual, mas sim influenciados e moldados pelos treinamentos que recebem, pelas instituições onde estão inseridos, pelas relações estabelecidas no momento da implementação etc (Lotta, 2014: 195).

Observa-se então que a atuação dos agentes de implementação nas políticas públicas transforma as mesmas. Sendo assim, a análise do trabalho desses agentes pode nos ajudar a compreender como as políticas verdadeiramente se efetivam, quais seus impactos e resultados.

Enfim, estudar a implementação de uma política não pode consistir em mera descrição aligeirada de um determinado cenário. Entre as intenções e omissões dos formuladores e as práticas concretas dos implementadores existem elementos importantes para compreender a política analisada. As leis, os planos e os documentos de uma política pública podem constituir-se como um caminho a ser seguido ou um obstáculo a ser contornado pelos implementadores. Trata-se de um processo complexo: a materialização daquilo que está determinado nos documentos oficiais, ou seja, tornar concreto o que era abstrato.

2.3 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

No Brasil, o que atualmente conhecemos como Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica teve suas origens históricas ligadas às dezenove Escolas de Aprendizes Artífices instituídas por um decreto presidencial assinado por Nilo Peçanha no ano de 1909. Inicialmente subordinadas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, em 1930 as Escolas de Aprendizes Artífices passam à supervisão do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública.

No ano de 1937 as Escolas de Aprendizes Artífices são transformadas em Liceus Industriais. Já em 1942 os Liceus Industriais passam a se chamar Escolas Industriais e Técnicas. Em 1959 passam à configuração de autarquia e recebem a denominação de Escolas Técnicas Federais.

Paralelamente, nas décadas de 1950 e 1960 o Brasil fomentou a constituição de uma rede baseada no modelo escola-fazenda, vinculadas inicialmente ao Ministério da Agricultura. Em 1967 passam à responsabilidade do então Ministério da Educação e Cultura e posteriormente são denominadas Escolas Agrotécnicas Federais.

Durante a década de 1990 várias Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais tornaram-se Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), culminando na instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica (1994).

No final da década de 1990 o Governo Federal impediu a construção de novas escolas federais e direcionou a oferta predominante de Ensino Superior e Ensino Médio propedêutico, remetendo a oferta do Ensino Técnico aos estados e à iniciativa privada.

Em 2004 inicia-se o processo de reorientação das políticas federais para a Educação Profissional: retomada da possibilidade da oferta de Cursos Técnicos Integrados ao Ensino Médio; alteração da legislação que vedava a expansão da Rede Federal; início do programa de expansão. Tais medidas

fomentaram a necessidade de se ampliar as discussões sobre essas organizações e o papel social que cumprem no processo de desenvolvimento do país.

O debate travado nesse processo de expansão culminou na aprovação da Lei 11.892/2008, a qual instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, composta inicialmente por 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia estruturados a partir da integração entre os Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas vinculadas às Universidades Federais.

O processo de expansão foi norteado por diretrizes governamentais, no que concerne à distribuição das unidades de ensino nos estados e à oferta dos cursos. Atualmente são mais de 500 unidades vinculadas aos Institutos Federais distribuídas pelo território nacional. Trata-se de avanço expressivo em menos de uma década.

Mais do que uma política educacional, os Institutos Federais significam uma política social abrangente, complexa e multifacetada. Devem necessariamente se articular a outras políticas públicas e dialogar efetivamente com elementos relacionados à inclusão social, à territorialidade, ao desenvolvimento local, entre outros. Nesse sentido, representam uma possibilidade de intervenção concreta nas realidades sociais regionais, desenvolvendo práxis voltadas às experiências, características e necessidades das comunidades locais.

> Os Institutos Federais, com uma proposta singular de organização e gestão, no diálogo com as realidades regional e local e em sintonia com o global, costuram o tecido de uma rede social capaz de gerar, em resposta às demandas de desenvolvimento sustentável e inclusivo, arranjos e tecnologias educacionais próprios. Vislumbra-se que se constituam um marco nas políticas educacionais no Brasil, pois desvelam um projeto de nação que se pretende social e economicamente mais justa. Na esquina do tempo, essas instituições podem representar o desafio a um novo caminhar na produção e democratização do conhecimento (Pacheco, 2011: 32).

As concepções norteadoras dos Institutos Federais estão fundamentadas em princípios de promoção de justiça social, equidade e desenvolvimento nacional, com vistas à inclusão social. Além do compromisso com práticas e processos educativos em todos os níveis da educação que fomentem e gerem soluções técnicas e tecnológicas, com vistas ao atendimento das demandas sociais (Pereira, 2008).

A importância que essa nova estrutura institucional da Educação Profissional e Tecnológica assumiu na agenda da sociedade brasileira trouxe consigo complexos desafios. Ao reunir em torno dos Institutos Federais uma variedade de instituições espalhadas e vinculadas a centros federais, universidades e escolas agrotécnicas, a nova institucionalidade da Educação Profissional e Tecnológica pretendeu, além de atender ao ensino técnico de nível médio, ampliar sua ação para os cursos tecnólogos, bacharelados, licenciaturas, educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, pós-graduação com cursos de mestrado e doutorado e ainda desenvolver pesquisa e extensão.

Tal constituição significou um notável desafio de implementação em realidades diversas, visto que tais estruturas foram criadas em regiões que nunca tiveram perspectiva de contar com oferta de cursos com esse padrão de excelência. Um contingente de servidores foi contratado e alocado em regiões longínquas de onde iniciaram a implantação dos câmpus. Neste particular o apelo para um estudo sobre o papel que estes agentes de implementação operaram é de fundamental importância.

3. Procedimentos Metodológicos

A abordagem qualitativa escolhida nessa pesquisa foi o estudo de caso. Os métodos de coleta de dados são: **análise documental** e **entrevistas**. O trabalho analítico empreendido visa compreender a implementação da Lei 11.892/2008 no IFG, a partir de aspectos relacionados aos agentes de implementação. Pretende-se identificar as percepções dos profissionais que conduziram o processo de implementação, observando como interpretaram os dispositivos normativos e aderiram (ou não) à política.

Visando identificar convergências e divergências entre o que foi proposto pela Lei 11.892/2008 no tocante aos objetivos e finalidades da nova institucionalidade do IFG e a visão dos atores diretamente envolvidos no processo de mudança organizacional, elaboramos duas categorias analíticas: **compreensão da política** e **adesão aos princípios e objetivos da política**.

- **Compreensão da política**: clareza quanto aos princípios e objetivos da Rede Federal; conhecimento e entendimento dos dispositivos fundamentais da Lei 11.892/2008.

- **Adesão à política**: conformidades e resistências dos agentes de implementação no tocante aos princípios e objetivos da política, considerando suas ideias, valores e concepções.

A análise documental é utilizada tanto para complementar as informações obtidas por outras técnicas, quanto para desvelar outros elementos importantes relacionados ao problema de pesquisa investigado (Lüdke & André, 1986). Os documentos são registros acessíveis, passíveis de consultas e interpretações cuidadosas e por isso constituem fontes ricas e seguras de informação. Nessa pesquisa a análise documental tem sido utilizada como técnica exploratória, constituída pelo estudo dos seguintes itens: Decreto Nº 6.095, de 24 de abril de 2007; Lei Nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008; Plano de Desenvolvimento Institucional do IFG; entre outros.

A entrevista é um recurso para coleta de dados bastante utilizado nas pesquisas do campo educacional. Lüdke & André (1986) defendem o emprego dessa metodologia desde que sejam conhecidos os seus limites e respeitadas suas exigências: o caráter de interação entre entrevistador e entrevistado(s); a utilização de roteiros de questões de maneira mais flexível; o respeito ao sujeito entrevistado. As autoras destacam também alguns atributos fundamentais ao pesquisador/entrevistador: boa capacidade de comunicação verbal; paciência para ouvir atentamente e habilidade para estimular o fluxo natural de informações por parte do entrevistado.

Segundo Triviños (1992: 146), a entrevista semi-estruturada, em geral, “parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e oferecem

amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante". O autor afirma que esse tipo de entrevista valoriza a presença do pesquisador e oferece todas as perspectivas possíveis para que o entrevistado alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo o processo investigativo.

Em decorrência do modelo de gestão dos Institutos Federais, a implementação dessa nova institucionalidade consiste num desafio para a Reitoria (responsável pela supervisão e controle das macropolíticas institucionais) e também para os gestores de cada câmpus (responsáveis pela materialização das atividades institucionais em nível local). Tendo em vista tais considerações, optamos por entrevistar gestores do alto escalão da Reitoria e gestores de dois câmpus do IFG: Aparecida e Goiânia. Avaliamos que as ideias e práticas desses atores deveriam ser analisadas individualmente, visando apreender cuidadosamente o nível de compreensão e adesão destes à política implementada.

4. Resultados Parciais

Um fator importante diz respeito à existência de dois grupos de servidores: aqueles que migraram da estrutura institucional do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET-GO) e aqueles que foram contratados recentemente, ingressando já na institucionalidade atual.

A princípio observamos que os servidores com maior tempo de carreira trazem consigo concepções e práticas ligadas à identidade da Escola Técnica e, posteriormente, do CEFET-GO. Já os servidores que ingressaram nos últimos anos, em sua maioria, viram nos Institutos Federais uma alternativa de atuação profissional próxima à carreira das Universidades Federais.

A maior parte dos gestores lotados na Reitoria do IFG são servidores com mais de dez anos de carreira, os quais presenciaram vários processos de transição na identidade institucional e possuem maior clareza quanto à trajetória da instituição.

Quanto aos atores lotados nos câmpus, em sua maioria, têm menos de cinco anos de carreira. Isso se justifica pelo processo recente de expansão. No caso do IFG, essa expansão significou a construção de mais de dez câmpus espalhados pelo território goiano.

As análises iniciais do conteúdo das entrevistas realizadas durante o processo da pesquisa que encontra-se em andamento indicam que os participantes compreendem as características fundamentais da nova institucionalidade. De maneira geral os atores também demonstraram concordância e adesão às concepções e diretrizes norteadoras da política, em alguns casos apresentando ressalvas e/ou críticas de aspectos pontuais.

Os entrevistados manifestaram-se positivamente em relação à mudança por considerar que essa institucionalidade representa avanços à instituição. As falas salientam a importância da mudança para o desenvolvimento organizacional e destacam o recente cenário político que favoreceu a mudança, principalmente no que concerne aos investimentos assegurados por meio de políticas públicas voltadas à expansão e democratização da Educação Profissional e Tecnológica em âmbito federal. Reforçam que muito já se avançou na implementação dessa nova identidade, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido para alcançar a consolidação da institucionalidade proposta pela Lei 11.892/2008.

Em algumas entrevistas aparecem relatos de uma resistência - explícita ou implícita - à mudança organizacional em câmpus preexistentes (aqueles que já existiam antes de 2008). As falas inferem que isso representou algumas dificuldades gerenciais para efetivar a nova identidade nesses câmpus, visto que as transformações necessárias no contexto institucional demandavam mudanças na cultura organizacional, principalmente no tocante às concepções e práticas relacionadas ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Alguns relatos também possibilitam inferir que a transição não aconteceu de maneira a garantir a participação efetiva e democrática de todos os envolvidos no processo. No momento crucial da mudança de institucionalidade não foram promovidas ações formativas que possibilitassem ao coletivo de servidores, estudantes e à sociedade em geral compreender e participar dos processos decisórios inerentes a essa transição. Esse cenário tornou mais complexa a missão de implementar e consolidar a nova identidade do IFG, tendo em vista que somente a partir da compreensão e da participação crítica e comprometida dos sujeitos é que a dinâmica de desenvolvimento institucional será exitosa.

Desse modo, pode-se afirmar que um dos fatores que favorecem uma implementação bem sucedida diz respeito às estratégias de intervenção adotadas pelos responsáveis por conduzir os trabalhos de efetivação da materialização da política pública. Isso implica no planejamento criterioso de ações gerenciais que considerem as especificidades do contexto político, cultural, econômico, etc., que caracterizam a cultura organizacional preexistente.

Nossa observações nos levam a crer que o nível de compreensão e adesão dos gestores que conduzem o processo de implementação não é suficiente para garantir a mudança de algumas características historicamente constituídas, tendo em vista a amplitude de atores, ideias e práticas envolvidas na totalidade da instituição.

5. Considerações Finais

Nossos resultados parciais apontam para uma resposta transitória sobre as características do processo de mudança do IFG, a ser complementada por futuras investigações mais abrangentes, aspecto que não compromete a relevância desta pesquisa em andamento, considerando que ela poderá nortear outros trabalhos investigativos sobre a questão.

Quanto à aplicação da Lei 11.892/2008, é possível notar ora o distanciamento, ora a aproximação do marco normativo, demonstrando a complexidade dos desafios enfrentados pelos agentes de implementação no cumprimento às diretrizes definidas pelos formuladores.

É necessário ressaltar que no momento de implementação da nova institucionalidade, o IFG já era uma organização centenária, dotada de uma identidade consolidada, estruturas e hierarquias definidas, além de características e especificidades marcantes. Isso justifica a continuidade de algumas concepções e práticas marcantes nos modelos institucionais anteriores as quais não foram alteradas até o momento e não são compatíveis com a atual institucionalidade a ser consolidada.

Observa-se que a materialização da nova institucionalidade tem sido fortemente caracterizada por escolhas realizadas pelos agentes de implementação. Tais escolhas estão pautadas em diversas perspectivas: político-ideológica, jurídico-normativo, pedagógica, econômica, entre outras.

Nesse sentido, concluímos que o processo de implementação da política pública, para além de mera execução do plano, constitui espaço de tomada de decisões que influencia sua configuração. Nessa perspectiva, a trajetória da implementação da política pública é influenciada pela interação entre seu desenho normativo e as ideias e visões de mundo dos atores que a executaram (Lima & D'Ascenzi, 2011).

6. Referências

Bowe, R., & Ball, S.; Gold, A. (1992). *Reforming education & changing schools*: case studies in policy sociology. London: Routledge.

Brasil. (2008). Lei Federal Nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008.

Hill, M. (2006). Implementação: uma visão geral. In: *Políticas Públicas* – Coletânea – Volume 2. Brasília: ENAP.

Lima, L., & D'Ascenzi, L. (2011). Avaliação da implementação da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*. Ano 4, Vol. 1, Nº 7.

Lima, L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, núm. 48, pp. 101-111 Universidade Federal do Paraná Curitiba, Brasil.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*: dilemmas of the individual in public service. New York, Russell Sage Foundation.

Lobato, L. (2006). Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas* – Coletânea – Volume 2. Brasília: ENAP.

Lotta, G. (2008). Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. ABCP. *6º Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política*. GT: Políticas Públicas. Campinas: Unicamp.

Lotta, G., & Pires, R., & Oliveira, V. (2014). Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*.Vol. 65, nº 4.

Ludke, M., & André, M. (1986). Métodos de coletas de dados: observação, entrevista e análise documental. In: Ludke, Menga; André, Marli. *Pesquisa em educação*: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, p. 25-44.

Pacheco, E. (2011) *Institutos Federais*: Uma Revolução na Educação Profissional e Tecnológica. Moderna, Brasília.

Pereira, L. (2008). *Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia*: concepções e diretrizes. MEC: Brasília.

Presman, J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. 3. ed. Berkeley: University of California.

Rus Perez, J. (2010). Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez.

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez.

Triviños, A. (1992). *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Editora Atlas S.A..

Viana, A. L. (1996). Abordagens metodológicas em políticas públicas. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr.

Políticas e modelos de governança do Ensino Superior em Angola

MBangula Katúmua
Instituto Superior Politécnico Sol Nascente do Huambo
mbkatumua@hotmail.com

Resumo: A gestão das Instituições de Ensino Superior (IES) em Angola, como em outras partes do mundo, é fortemente condicionada pela conjuntura macrossocial e, sobretudo, por fatores de ordem política e ideológica. Tendo em conta o conjunto das transformações sociais que tiveram lugar nas últimas duas décadas, o assunto tem vindo a ganhar uma maior centralidade no debate teórico e académico nacional.
O presente texto procura dar conta de algumas transformações que tiveram lugar no plano legal, político e burocrático e suas implicações na gestão das IES em Angola, recorrendo, analiticamente, aos contributos de Silva (2014) e Manuel (2013) de forma a problematizar as principais perspectivas sobre teóricas sobre a gestão das IES.
Verificou-se que a gestão das IES angolanas é, ainda, feita de forma centralizada e alvo de múltiplas interferências externas prejudiciais ao seu funcionamento e desenvolvimento, porque limitam a autonomia e liberdade dos atores e pouco valorizam o mérito académico e científico na disputa e distribuição dos lugares a nível da gestão.
O estudo baseou-se na consulta bibliográfica e documental, tendo como objecto de estudo "as universidades e institutos superiores politécnicos" em virtude de serem o rosto mais visível das IES em Angola.
Palavras-chave: Gestão, Universidade, Atores, Modelos, Política.

Introdução

A governança das IES ao nível do continente africano tem, nos últimos vinte anos, vindo a merecer uma maior atenção dos seus governos, sobretudo de académicos e investigadores que vêm produzindo importantes contribuições através de redes nacionais, regionais de pesquisa e advocacia na matéria[1]. Tem sido notável o envolvimento das organizações nacionais, sobretudo em países como África do Sul[2], Botswana[3], Gana[4], Quénia[5], Ilhas Maurícias[6], Moçambique[7] Tanzânia[8] e Uganda[9], na definição de políticas de desenvolvimento, nomeadamente: dos planos

[1] Entre as quais se destacam a Higher Education Research and Advocacy Network in Africa (HERANA); Higher Education Councils and Commissions in Africa (HECC); Southern African Regional Universities Association (SARUA) e Centre for Higher Education Transformation (CHET), International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE) e a Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP),como entidades supra nacionais.
[2] The South African Council on Higher Education (SA-CHE)
[3] The Botswana Tertiary Education Council (B-TEC)
[4] The Ghana National Council for Tertiary Education (G-NCTE)
[5] The Kenya Commission for Higher Education (K-CHE)
[6] The Mauritius Tertiary Education Commission (M-TEC)
[7] The Mozambique National Council for Quality Assurance (M-CNAQ)
[8] The Tanzania Commission for Universities (TCU)
[9] The Uganda National Council for Higher Education (U-NCHE)

nacionais e da estratégia para o ES seja ao nível das políticas mais gerais como das diretamente ligadas ao governo das IES; no desenvolvimento de quadros regulamentares (normas e padrões) relativas às qualificações do pessoal, das infraestruturas tecnológicas e instalações educativas; no estabelecimento dos diferentes objetivos (números de matrícula e perfis saída dos estudantes, qualificações do pessoal docente, linhas de investigação e internacionalização) (Baley,2014c)

Como estes progressos não têm sido alcançados em todos os países africanos, no presente artigo propõe-se discutir, de forma articulada com a realidade angolana, esta diversidade de modelos com o objetivo de, por um lado, fazer uma caraterização das práticas de gestão e traçar o perfil burocrático das instituições angolanas e estabelecer uma relação dialógica entre a teoria, o quadro jurídico-legal e a cultura de gestão destas instituições, por outro lado.

Políticas e modelos de governança do Ensino Superior em Angola

A nossa abordagem parte do pressuposto segundo o qual a gestão escolar, enquanto formadora de sujeitos, desencadeia uma gama de influências entre os atores da escola pela interlocução no transcurso da própria prática escolar (Medeiros, Fortuna e Barbosa, 2006), tendo em conta as profundas mutações que ela tem vindo a sofrer, desde a viragem do século passado, esta temática torna-se hoje muito central nos debates sobre o desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino.

Há registo de que, em alguns países africanos, como a Tanzânia, o sistema de ensino desde o primário ao terciário é gerido por um único órgão público, denominado Ministério da Educação e Formação Vocacional[10]. Neste modelo de organização do sistema, as políticas de ensino são gizadas e executadas por uma única entidade desde o ensino primário ao ensino superior. Nesses casos, geralmente, são adotados modelos mais complexos e que exigem uma maior articulação. Esta entidade é composta por uma série de unidades e subdivisões que respondem por cada um dos ciclos de ensino, sendo que, por este fato, a sua autonomia é sempre condicionada por entidade superior que, para além de atribuições de natureza estratégicas, como a definição da política de ensino também intervêm nos processos de constituição dos corpos gestores das IES (Baley,2014b).

A ideia que aqui defendemos é de que a gestão das IES deve ser feita desde uma perspetiva holística e integradora. As práticas pedagógicas e as práticas de gestão devem estar perfeitamente alinhadas por forma a maximizar os resultados. Pois entendemos que os *outputs* organizacionais, em muito, dependem do uso coordenado dos recursos disponíveis no sistema.

Face aos atuais desafios impostos à IES, Bouchamma (2014) defende que os gestores devem ser alvo de formação específica para poderem exercer de forma mais eficaz as responsabilidades a eles acometidas. Tem-se constatado que os programas de formação específica na área da gestão dirigida aos professores que se encontram nas vestes de gestores têm-se mostrado eficazes no aumento das suas competências e alavancagem da performance organizacional, além de

[10] Ministry for Education and Vocational Training (MVT), do original

contribuírem para a redução do choque da passagem do papel de docente para o de gestor de uma IES (Bouchamma,2014:582).

De acordo com Silva (2001) durante a fase de transição a identidade de docente para a de gestor, a identidade do novo gestor apresenta-se difusa. Ele já não é apenas um professor mas, ainda, não é um gestor. Esta dupla atuação, resultante das suas novas atribuições, constitui um grande desafio aos novos gestores universitários. Trata-se de um desafio que se complexifica a medida em que, cada vez mais, as práticas de gestão de origem empresarial vão sendo introduzidas na gestão universitária.

Diversos autores têm dado conta que a gestão das IES em Angola é fortemente marcada por interferências. São os casos de Silva (2004) e Manuel (2013) que estudaram aprofundadamente a administração e a cultura da organizacional da UAN, respetivamente.

Estes autores denunciam a existência de um conjunto de interferências na gestão da UAN e de grupos que perseguem interesses estranhos aos objetivos desta instituição a coberto de um "determinismo normativo"

> "O determinismo normativo, as ideologias de Estado e a história do país vêm sendo invocados para suportar o discurso ideológico e velar determinadas racionalidades dos grupos estratégicos, quando a autoridade académico-científica escasseia" (Manuel, 2013:5)

Por seu turno, Silva (2004:24) entende que "a burocracia se converteu no mecanismo através do qual as decisões políticas eram preparadas, encaminhadas, enquadradas e legitimadas". Os grupos hegemónicos dentro da organização procuram maximizar os seus benefícios pela posição que ocupam.

O governo das universidades angolanas é assegurado por órgãos executivos e de colegiais gestão, sendo que no topo da sua estrutura encontram-se a Assembleia e o Senado universitário. Importa fazer um recuo até ao dia 28 de Setembro do ano de 1976, data em que é passou a vigorar o primeiro estatuto orgânico da Universidade de Angola, através da Portaria n.º77-A/76. Este documento constitui um marco fundacional das estratégias e lógicas de composição dos órgãos gestores nas IES angolanas.

O Decreto n.º9/87, de 30 de Maio veio reforçar assinalar de forma clara a centralização o controlo do Estado sobre as ES, sendo que UAN era definida como uma estrutura dependente do Ministério do Educação e dirigida por um reitor e dois vice-reitores, nomeados pelo Presidente da República. Este quadro vigorou até ao ano de 1995, com a publicação do Decreto n.º2/95, de 24 de Março que introduz o sistema de eleição para a composição dos corpos gestores da universidade.

No âmbito deste quadro legal foram realizadas duas eleições, até de 2001, altura em que, por meio do Decreto n.º35/01, de 8 de Junho se transfere para à Assembleia da Universidade a prerrogativa para eleger e destituir o Reitor, facto encarado pelos círculos académicos como um retrocesso, em termos de democratização da instituição e, por isso, foi a muito contestado. Mais tarde, este quadro veio a ser alterado por força do Decreto n.º90/09, de 15 de Dezembro, a

Assembleia da Universidade cabia apenas propor ao ministério de tutela, três os candidatos à nomeação.

Na prática o que se verificou foi uma tentativa bem-sucedida de controlo da máquina de gestão das IES por parte do governo. O mecanismo de consulta à Assembleia da Universidade raras vezes é acionado e, na grande parte dos casos, os reitores e demais gestores de grandes responsabilidades são nomeados de forma directa, sem consulta dos pares. Este tipo de atuação não só tem gerado um mal-estar no interior da classe, como vem abrindo precedentes para um conjunto de problemas ligados ao funcionamento destas IES, nomeadamente; no concernente a sua autonomia e liberdade. Sendo que é dentro do aparelho burocrático onde podem se estabelecer relações de verticalidade, horizontalidade, hierarquia e dispersão e espacial, sendo o ambiente burocrático de uma organização conformado por estas relações (Hall (1984)

Quanto à realidade das IES angolanas, sobretudo nas IES estatais, no que diz respeito ao ambiente burocrático, entendemos ser, ainda, muito deficitária por se caraterizar por uma "insuficiente burocracia[11]" organizacional e fortemente influenciada por "racionalidades subjetivas"[12]. Trata-se de uma gestão, como de resto acontece em outras partes do mundo, condicionada pela conjuntura macrossocial e, sobretudo, por fatores de ordem política e ideológica. De acordo com Habib (2010), existem dois tipos de gestores: os conservadores para

[11] O conceito de insuficiente burocracia é apresentado por Miguel Cunha e Pina (2014), num estudo que conclui que as organizações do Estado português apresentam a sua burocracia insuficientemente burocratizada. Este entendimento decorre do fato de o ambiente burocrático ser marcado por paradoxos flagrantes. Dito de outra forma, os instrumentos que deviam favorecer o funcionamento da estrutura administrativa e viabilização dos processos fazem exatamente o oposto. Este autor refere, por exemplo, que "a liderança dos líderes é neutralizada por fatores estruturais", uma vez que a disposição das estruturas administrativas não atingiu o nível ideal de organização. Este ambiente concorre para a ineficácia das organizações. A saída deste dilema, acrescenta, parece passar, paradoxalmente, por mais e não por menos burocracia, por uma burocracia genuinamente burocrática, mais capaz de cumprir seu ideal (Pina,2014:2,42). Chama-se a atenção dos leitores no sentido de evitarem-se confusões com o fato de, em determinados momentos deste estudo, nos referirmos à excessiva burocracia em Angola e, neste momento, em particular, falarmos numa insuficiente burocratização. As palavras "excessiva burocracia" são empregues neste trabalho na sua aceção mais comum em Angola, isto é a mais usada pelos utentes de serviços públicos que significa: mau funcionamento das estruturas administrativas, portanto insuficiente organização burocrática.

[12] Este conceito, geralmente usado em contraponto ao conceito de racionalidade objetiva que, grosso, modo é a que carateriza o modelo de organização burocrática remete-nos para um quadro de ambivalência do ator. Trata-se de um conceito da psicologia cognitiva experimental desenvolvido de Simons (1982) segundo o qual, em determinadas circunstâncias os indivíduos agem com base em razões pessoais aos olhos dos outros podem parecer sem sentido ou contraditório. Este tipo de racionalidade nada tem que ver com a racionalidade a prática de escolha ótima (Simons, citado por Boudon, 1992:47). Estes elementos introduzem na gestão universitárias lógicas contrárias ao seu funcionamento o que dificulta a prossecução dos seus fins sociais.

quem a universidade é uma unidade de negócio com estudantes no papel de clientes e docentes no papel de operários. E os progressistas que são hostis a primeira visão porque entendem que transformar a universidade numa corporação produtora de lucros seria retirar a nobreza da atividade académica e comprometer todo o projecto do ES.

No contexto angolano há, de certa forma, a convivência destas duas visões embora com territórios mais ou menos delimitados. Os liberais povoam o setor do ES privado e os conservadores, geralmente, se acham nas universidades públicas. A assunção destes posicionamentos decorre, em parte das lógicas internas adotadas pelos atores destas organizações. Podemos, nas IES públicas, encontrar resquícios do ideário do ensino gratuito e para todos mesmo quando a lei prevê a gratuitidade apenas até ao ensino primário.

As práticas que envolvam cobranças são hostis aos órgãos de governo destas instituições que a todo custo as evitam. Isto ficou claro aquando da generalização do regime pós-laboral e as cobranças feitas aos estudantes nas universidades públicas do país. Algumas províncias tardaram a abrir-se para este regime porque os responsáveis receavam vir a ter complicações associadas a gestão de valores e suspeição quanto ao descaminho destes fundos, sempre muito presente nestes casos. Portanto, fica difícil afirmar se são os resquícios do ideário do ensino gratuito ou falta de ambiente favorável da gestão das finanças que está base desta hostilidade às cobranças.

Quanto ao setor privado parece não haver grandes dúvidas, pelo menos, quanto a lógica de atuação. Os promotores que, via de regra investem sem apoio financeiro estatal, são fortemente orientados para o lucro e tem o foco voltado no retorno dos seus investimentos. Isso fica claro ao se analisar a oferta de cursos[13].

A autonomia das IES em Angola é uma questão complexa e ainda muito difícil de se abordar no quadro das práticas mundiais. Pois, se por lado há o reconhecimento legal desta autonomia, por outro lado, a sua efetivação é ainda está longe de ser alcançada[14] pois existem interferências de vária ordem. Note-se que, apesar de diversos instrumentos legais conferirem à universidade autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, na prática, registam-se várias insuficiências, sendo que a autonomia de depende muito mais das lógicas de distribuição do poder e do modo como as concebem os regulamentos que regem as IES. Para o caso de Angola:

> "No quadro desta regulação burocrática, a gestão das universidades públicas pelos reitores resume-se ao exercício de funções executivas e implementativas, isto é, de materialização das políticas superiormente determinadas" Silva (2012:1).

Assim, o entendimento do que é a realmente a "autonomia" se torna difícil de alcançar. É possível falar-se em autonomia num quadro como este em que " *os reitores são forçados a atuar como delegados da tutela"? (idem)*

---

[13] Os cursos que abrem obedecem unicamente a lógica da procura, como era de esperar. Sendo agentes económicos privados estão sujeitos às leis do mercado. Daí que os cursos nas áreas das ciências sociais estão em maior número por serem mais procurados e exigirem menos condições materiais ou técnicas, nomeadamente laboratórios e equipamentos. Porém, as autoridades têm uma visão completamente diferente, por isso nutrem expetativas que dificilmente poderão ser resolvidas pelos privados.

[14] Para mais desenvolvimento a este respeito consultar Silva, Eugénio Adolfo Alves da (2004) e Manuel, Tuca, (2013)

Os reitores[15], enquanto gestores máximos das IES públicas, exercem um papel ambivalente no seio das organizações que dirigem. Atuam como representantes do ministério de tutela e da comunidade académica, simultaneamente. Este papel, nem sempre devidamente explicitado, tem sido motivo de diversas interpretações pelos vários atores da escola. Há os que entendem que na figura do reitor estão concentrados os poderes máximo por este ter sido indicado pelo ministro do Ensino Superior (ES) e outros que, embora reconheçam esta legitimidade, vêm no reitor a imagem de um académico, indigitado para a gestão dos interesses da comunidade académica. O problema é que, no caso deste segundo grupo de indivíduos, nem sempre o reitor é um "representante da comunidade académica".

As funções do reitor de uma universidade pública em Angola estão condicionadas pelo poder político. Entre o ministro do ES e o reitor da universidade pública existe uma relação de subordinação hierárquica e controlo em todos as dimensões da atuação. Como o poder e legitimidade do reitor tem origem no ministro, entidade que nomeia e exonera, os reitores que atuam mais como "delegados" do que como gestões autónomos, propriamente dito. Os fortes laços de subordinação e dependência do reitor à tutela reduzem-no a posição de mero executor das políticas do Estado, e condiciona, sobremaneira, a sua autonomia. Fica claro que, a *praxis* angolana viola o estabelecido no Art.º.11, da Declaração de Kampala[16].

Trata-se de uma gestão universitária, influenciada pelas lógicas centralizadoras reforçadas pelos princípios do Estado regulador e avaliador, que obriga os reitores a agir no sentido de executar as determinações ministeriais e seguir as instruções superiores, o que gera uma cultura de obediência (Silva,2012:12). Daí, como afirmamos atrás, ser difícil falar-se da autonomia e da liberdade académica, enquanto forma de autogoverno que se pauta por princípios reconhecidos em estatutos próprios e que se constituem como pilares críticos da autonomia da educação superior (Pedrosa,2012:16)

O fato de a gestão das IES em Angola obedecer as lógicas da uniformidade e do controlo restringe em muito a sua autonomia, deixando-a cada vez mais dependente do Estado. No caso angolano as IES não são "arenas políticas", no sentido cunhado por Baldridge e Bush, citados por Silva[17] (2012:13) são antes espaço de reprodução normativa.

---

[15] Silva (2012) sugere a análise do papel do reitor nas IES públicas tem de ser feita tendo em consideração as articulações e desarticulações entre a dimensão burocrática e a dimensão política que enformam a dinâmica das IES.

[16] O Art.º.11, da Declaração de Kampala estabelece que "as instituições de ensino superior deve ter autonomia do Estado ou qualquer outra autoridade pública na condução de seus negócios, incluindo a administração e configuração de sua formação acadêmica, a pesquisa ensino e outros programas relacionados"

[17] A este respeito Silva fala em "governamentalização da universidade", entendida como ação de "captura" da universidade por meio da sua instrumentalização no cumprimento de fins partidários e fins próprios do estado. Esta ação é desenvolve-se através do processo de regulação estatal que impõe o controlo administrativo e ideológico das IES e dos atores da sua gestão (Silva,2004;142).

Mazrui, num artigo publicado na *Harvard Educational Review,* em Julho de 1975, denuncia a dependência do ocidente por parte de algumas universidades africanas que, por serem suportadas por capital estrangeiro perseguem interesses alheios ao dos africanos (Mazrui,1975). Esta dependência resulta do fato de a universidade pública em Angola depender complemente de fundos públicos para se financiar. Uma situação que, de resto, está presente noutros países africanos, como o Quénia. Porém, mesmo nos casos de existir investimentos privados, sobretudo estrangeiros, que chegam através das multinacionais[18] que operam no setor da educação superior o risco da dependência não está totalmente ausente.

As universidades públicas existem, além de traços fortes de pender centralizador e burocrático, práticas institucionalizadas de controlo político e ideológico destas instituições, provavelmente por elas dependerem cem por cento de financiamento público para a sua sustentação.

Esta interferência é exercida, inclusive, a nível da escolha dos docentes. Houve épocas em que, nas universidades públicas, lecionar disciplinas nas áreas das ciências sociais e humanas só era permitido a indivíduos com fortes convicções políticas alinhadas ao marxismo e leninismo (Carvalho *et al 2003*, citado por Lang,2014:12)

A insipiente autonomia existente no exercício da atividade dos corpos gestores das IES angolanas pode ser, eventualmente, contraposta mediante uma melhor articulação entre a autonomia técnica ou procedimental e autonomia substancial. Enquanto os atores de universidade não participarem, diretamente, na concepção dos objetivos que executam a ideia de autonomia é sempre muito frágil. A este respeito, Manuel (2013:30) aponta um conjunto de quatro questões, relacionadas com a autonomia, consideradas como "preocupantes" por diversos atores (docentes e gestores) das diferentes universidades públicas de Angola, nomeadamente: "a captura da autonomia[19]"*; "*as lógicas de integração dos docentes nos órgãos de governação[20]";" a ambiguidade[21]"; "cultura do funcionalismo público[22]". Estas observações são úteis à nossa reflecção e, como apontou Silva

[18] Em Angola esta realidade é bem visível, estando a operar várias multinacionais, com destaque para a "Piaget Internacional" com presença em quase todos os países da CPLP e a Lusíada. Apesar de em alguns casos, por força de lei, existem nestas empresas capitais nacionais, pode-se dizer que elas são controladas por estrangeiros. Trata-se de um controlo legitimado, em parte, pela experiência que os seus atores trazem dos países de origem mas que, aos poucos, vai sendo questionada num cenário que existem já outras instituição de capital e gestão cem porcento angolanos que vão dando, igualmente provas de capacidade no ramo.

[19] A captura da autonomia significa que a autonomia da universidade foi adotada como um mecanismo de os grupos hegemónicos desenvolverem a sua própria autoridade e tutela sobre os processos internos, criando alas de interesses e motivações transformando a "universidade num microestado", onde são juízes em causa própria e exercem o seu governo com leis próprias.

[20] Trata-se da lógica do *lobbie* maçónico, os docentes são integrados como forma de ampliar o poder de influenciar as suas gradações categoriais na carreira docente e de expandir o leque de relações interpessoais, que podem ser úteis a *posteriori*, sob a forma de recompensa.

[21] A *ambiguidade útil manifesta* na pretensa imprecisão de "tutela" ou de "independência" da universidade, que reflete um exercício "clandestino" do poder por parte dos universitários, que tendem com alguma intencionalidade assumir essa dualidade dependentemente das conveniências e interesses que buscam.

[22] A socialização da cultura do funcionalismo público. A conceção da universidade como um emprego público comum é recriada pela representação gerada pela sociedade, de ser mais uma escola como qualquer, que

(2012), corroboram a ideia da existência de "interferências de forças exógenas" à comunidade académica na governação[23] das IES.

A falta de condições financeiras para a edificação de estruturas físicas separadas ou independentes das IES tem sido apresentada como justificação de algumas entidades promotoras que se sujeitam ao pagamento de avultadas multas ao MES quando são autuadas. Porém, são conhecidos casos de instituição que mantém por anos na sua gestão indivíduos que ocupam cargos na entidade promotora sob o olhar impávido das autoridades que, em muitos casos também são sócios destas instituições ou possuem relações privilegiadas.

Verifica-se uma substancial concentração de poderes, no domínio da gestão, no ministério de tutela[24] que, em certo sentido condiciona atuação das IES enquanto entes autónomos. Pois, embora seja competência exclusiva do conselho de ministros a criação ou extinção das IES privadas, a criação, instalação, reestruturação e extinção das unidades orgânicas de instituições de ensino superior privadas carece de autorização do MES que tem usado como arma de arremesso às instituições que eventualmente não cumpra com algumas exigências legais ou se mostrem ideologicamente desalinhadas[25].

A limitação do poder das IES não parte apenas do MES, enquanto órgão de tutela. Existe um considerável número de entidades promotoras que a não observarem cabalmente com o determinado pela lei, colocam sérios entreves à gestão corrente das instituições. Por exemplo, a lei estabelece que a entidade promotora deve "destinar uma conta bancária à instituição de ensino, a ser gerida pelo titular do órgão executivo"[26]. Esta é uma prática pouco seguida pelos promotores que, guiados pelo receio do descaminho de fundos, preferem ser eles mesmo a conduzir a vida financeira da instituição à meia-distância criando transtornos de vária ordem.

---

exime-se de criar os conhecimento e centra-se na reprodução dos conhecimentos preexistentes, que distorce a perspetiva de "extensão" pela "expansão" e a competência pela fidelidade funcional

[23] O conceito de governação do Ensino Superior refere-se, principalmente, à estrutura interna, organização e gestão de instituições autónomas" (Marques (2012:2). Nesta linha de pensamento, talvez não faça tanto sentido falar de governação para o caso das IES angolanas, dado que a sua situação em relação a autonomia continua indefinida em termos fatuais. Mesmo nas IES privadas há relatos de graves interferências das entidades promotoras[23] na gestão destas instituições. Alguns sócios e proprietários exercem cargos executivos, numa clara violação da lei que estabelece no seu artigo 76º as incompatibilidades.

[24] Um olhar ao seu quadro jurídico permite-nos compreender como, quer a autonomia funcional e as liberdades académicas estão a prior condicionadas por forças exógenas, representadas pelo ministério de tutela a quem competente "propor ao Conselho de Ministros a nomeação dos titulares dos órgãos de gestão das universidades e academias públicas, com base na apreciação da lista de candidatos eleitos pela assembleia das respectivas instituições", "propor ao Conselho de Ministros a suspensão e exoneração dos titulares dos órgãos de gestão das universidades e academias públicas", bem como "homologar a designação dos titulares dos órgãos de gestão das instituições de ensino superior privadas e das respectivas unidades orgânicas".

[25] O quadro jurídico está desenhado de formas a permitir uma acção de controlo e uma relação de subordinação e dependência das IES, independente de serem públicas ou privadas aliás, nos termos da do Decreto n.º90/09 De 15 de Dezembro, ambas merecerem tratamento similar no essencial das sua gestão interna.

[26] Alínea ***g***, do artigo 75.º (Competências da Entidade Promotora Privada) do Decreto n.º90/09 De 15 de Dezembro

Os conselhos nacionais e comissões para o ensino superior tornaram-se comuns em muitos países como estruturas de governança das IES[27]. Esses conselhos ou comissões têm diferentes formas e estatutos nos diferentes sistemas de ensino superior. Em alguns casos, fazem parte das estruturas governamentais, enquanto em outros eles são classificados como organizações da sociedade civil. Isto demonstra a existência distintos modelos nacionais de governança e coordenação do ensino superior (Clark citado por Langa,2014:5). Esta configuração define o tipo de relação que estes órgãos possuem com estado ou organismo governamental de tutela.

Importa dizer que relação entre o ministério de tutela e os gestores das IES privadas é, particularmente, marcada por alguma suspeição. Se por um lado, a tutela reiterada vezes por meio dos órgãos de difusão massiva, afirma existirem IES privadas a operarem à margem das normas por outro lado, várias destas instituições estão conscientes de não cumprirem, na íntegra, com todos os requisitos previstos na lei, o que coloca os seus gestores numa condição de permanente insegurança, em face da ação diretiva e fiscalizadora exercida pela tutela.

A ação fiscalizadora da tutela é vista, pelos gestores, como parcial, sendo que um maior rigor recaí para as IES privadas. Este gestor procura justificar a constatação de uma equipa de inspeção à sua instituição que concluiu existirem livros insuficientes na sua biblioteca com o fato de as IES públicas, grosso modo, possuem menos condições neste domínio.

Na realidade angolana, o governo representa o grupo mais influente no Sistema de Ensino Superior, seguido do mercado e aos académicos é reservado um poder de influência muito residual[28].

A terminar deixamos três breves notas:

- As IES públicas, por entenderem que estão no cumprimento de um mandado público e, sobretudo político, optam por um tipo de gestão do ensino onde se valorizam os números e os resultados. Isto é, conta mais quantos alunos a universidade pode admitir e quantos saem anualmente;
- A qualidade dos cursos que ministram não é prioritária, embora a pertinência dos cursos sempre o é e sempre foi. Os gestores privados imbuídos da visão de mercado (Cullen, 1992) parecem ter as mesmas preocupações estratégicas. Interessa-lhes o número de alunos que entram e saem anualmente mas, ao pensarem assim, a preocupação recaí

[27] Em Angola, por exemplo, não existe este tipo órgão fora da estrutura governamental. Embora haja a Associação de Reitores das Universidades Privadas de Angola, uma agremiação que já demonstrou ter algum poder negocial junto da tutela, não podemos afirmar com exatidão que existe uma plataforma formal de discussão e convergência de ideias e interesses a esse nível

[28] Esta realidade contraria o modelo tradicional de governação universitária que coloca os docentes no topo dos atores elegíveis para a governação da universidade. Esta forma de governo, também conhecida como governação colegial, caracteriza-se, essencialmente, pela atribuição de poderes de governação alargados aos senados universitários ou pela representação em grande número do corpo docente em conselhos de governadores, ou ambos (Marques, 2012).

antes nas implicações de tesouraria do que, por exemplo a massificação como é o caso dos gestores das IES públicas;

- A atenção dada à qualidade dos cursos ministrados varia com o perfil do gestor. A pertinência do curso é ditada pela procura do mercado, ao contrário das IES públicas que cumprem uma agenda própria, uma agenda governamental;

Como se pode observar o entendimento dos organismos governamentais está orientado, em primeiro lugar, para uma lógica de alargamento da oferta e, só depois, para a melhoria da qualidade. Já os promotores privados, que operam no setor do ES, colocam o lucro como primeiro objetivo e, só depois, a qualidade, ou seja, estão alinhados com o primeiro objetivo das entidades governamentais uma vez que, neste setor, tendo em conta a realidade angolana, é a quantidade que gera lucro e não a qualidade[29]

Bibliografia

Bailey, T (2014a), Education Councils And Commissions In Africa a Case Study Of The Kenya Commission For Higher Education, South Africa, Centre for Higher Education Transformation (CHET

Bouchamma, Y, Basque, M. & Marcotte, C. (2014), School Management Competencies: Perceptions and Self-Efficacy Beliefs of School Principals. Edição Eletrónica, consultada aos 01.02.2014 em http://dx.doi.org/10.4236/ce.2014.58069

Cullen, R. B. 1992. *Running Academic Institution as a Business*: Is This Real Option?". Australian Journal of Public Administration, LI, (3), 295-307

Decreto n.º35/01, de 8 de Junho - Transfere para à Assembleia da Universidade a prerrogativa para eleger e destituir o Reitor

Decreto n.º90/09 de 15 de Dezembro – Estabelece os princípios gerais do Sistema de Ensino Superior em Angola

Langa, P. V (2014), The role and functions of higher education councils and commissions in africa a case study of the mozambique national council on quality assurance in higher education, South Africa, Centre for Higher Education Transformation (CHET)

Manuel, T. (2013), Cultura (s) Organizacional(ais) da Universidade: A Tomada de Decisões para o Provimento da Carreira Docente na Universidade Pública de Angola. Tese de Doutoramento em Ciências Educação, Braga: Universidade do Minho.

Marques, M. C. C (2012), Modelos De Governo E Gestão Universitária: Uma Visão Sobre O Contexto Actual Português. Revista De Contabilidade E Organizações, RIGC, X, (19), 2012, p.1-17

[29] Este fato decorre da fraca perceção do fator qualidade na formação dos indivíduos, sobretudo ao nível superior. Existe uma ideia generalizada na sociedade angolana de que os estudantes estão mais interessados em obter um diploma superior do que, necessariamente, os conhecimentos a ele associados. O caso mais flagrante, agora freado por medidas administrativas do governo, é o dos funcionários públicos que esforçavam-se por ter um diploma do ensino médio (secundário concluído) ou mesmo ensino superior para poder mudar de categoria salarial. Era tão flagrante este interesse que houve uma onda denúncias e prisões relacionadas a entrega de certificados de habilitações literárias falsos em muitas direções de escolas do país.

Mazrui, Ali A. (1978), "The African University As a Multinational Corporation: Problems of Penetration and Dependency", in Philip G Altbach and Gail Paradise (eds.) Education and Colonialism New York: Longmans: 331-352

Medeiros, A. M. S. de; Abrantes, M F. Barbosa, J. G. (2009), "School administration and the formation of the individual: three perspectives", Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação,XII, (1), p. 109-123.

Neto, T S (2012), Por um Ensino Superior de Qualidade nos Países e região de língua Portuguesa. Comunicação apresentada em Novembro de 2012, na Conferência de Macau.

Pedrosa, J. H. C. S; Man, Margarida & Gaspar, Teresa (2012), Novo Modelo de governança e Gestão das Instituições de ensino Superior em Portugal, Aveiro: Universidade de Aveiro

Pina, M C (2013), *Uma burocracia insuficientemente burocratizada? Uma estranha interpretação sobre a administração da administração pública*. https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/Eventos/Documents/Uma_burocracia_insuficientemente_burocratizada_outubro_2013.pdf (acessível em 10.04.2015)

Portaria n.º77-A/76 - Cria o primeiro estatuto orgânico da Universidade de Angola Agostinho Neto

Silva, E. A. A. Da (2004), O burocrático e o político na administração universitária. Continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola), Braga: Centro de Investigação em Educação do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

Modos de Regulação das Escolas de Educação de Infância do Município de Belo Horizonte: Entre o Controle e a Autonomia[1]

Mércia de Figueiredo Noronha Pinto
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Brasil
mercia.noronha@terra.com.br

Adriana Maria Cancella Duarte
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Brasil
driduarte58@gmail.com

Resumo – Este artigo apresenta um estudo da política de educação de infância do município de Belo Horizonte. Nesta investigação, a política de educação de infância é apreendida no âmbito da descentralização do sistema educacional brasileiro como uma ação pública multirregulada, que envolve múltiplos atores, em diferentes níveis. À luz de um entendimento alargado do conceito de política, a partir de um conjunto de pressupostos teóricos relacionados à ação pública, à regulação e à descentralização das políticas educacionais, a análise realizada não se limita às normas e regras definidas pela administração municipal, mas busca explicar a forma como estas são apropriadas pelas docentes no contexto das escolas. Diante desse quadro analítico, este trabalho tem como finalidade identificar, descrever e analisar os processos e efeitos da regulação em duas escolas de educação de infância da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte, por meio da ação coletiva das docentes. Para isso, foi utilizada a metodologia qualitativa, com a pesquisa de campo em uma Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) e em uma Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI), envolvendo várias estratégias para a coleta de dados (observação, pesquisa documental e entrevista) e a análise de conteúdo do respectivo acervo documental (notas de campo, documentação das escolas e protocolos das entrevistas). Os resultados do trabalho empírico evidenciam a intercessão entre o controle e a autonomia, no que concerne à regulação institucional exercida pelo Estado e à regulação situacional definida pela ação concreta das docentes nas escolas.

Palavras-chave: Política de educação de infância. Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. Regulação. Ação pública. Descentralização.

Introdução

---

[1] Este artigo decorre de uma pesquisa de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, em 2014, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), com período sanduíche na Universidade de Lisboa.

No âmbito da sociologia política e da ação pública, a política de educação de infância é compreendida no contexto de descentralização do sistema educacional brasileiro como uma ação pública multirregulada, que envolve múltiplos atores em diferentes níveis. Nessa perspectiva, a partir de pressupostos teóricos relacionados à ação pública, à regulação e à descentralização das políticas educacionais, aquela política é apreendida como um processo complexo, que não se restringe à ação do Estado e da sua regulação, mas que resulta da participação dos vários atores nesse processo.

Mobilizando esse referencial teórico, este texto apresenta um estudo empírico, no qual foi analisada a política de educação de infância do município de Belo Horizonte, considerando a reconfiguração do papel do Estado e o conjunto de diplomas legais produzido sobre essa matéria, em especial a Lei nº 8.679/2003[2], que implantou o Programa Primeira Escola na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte (RME/BH), e o Programa BH Metas e Resultados[3], em vigor desde 2009. O estudo centrou-se na ação das docentes de uma Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) e de uma Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI), na expectativa de compreender os processos de regulação presentes no interior dessas escolas.

Este trabalho foi realizado à luz de um modelo interpretativo construído com base em quatro categorias: domínios, locais, modos e atores. Além disso, utilizou-se a análise de conteúdo de um extenso *corpus* documental concernente à observação e à pesquisa em documentos das escolas e às entrevistas com as docentes.

Os dados revelaram que a política de educação de infância em Belo Horizonte caracteriza-se pela tensão entre o controle da administração municipal sobre as escolas, diante da influência da regulação nacional e da regulação transnacional, e pelos modos de regulação autônoma, definidos pela ação das docentes em função dos seus saberes, experiência, interesses e estratégias.

O texto está organizado em três seções. Na primeira seção, far-se-á uma síntese sobre a abordagem das políticas de educação de infância concebidas como ação pública. Na segunda seção, são apresentados os modos de regulação das escolas, identificados a partir do estudo empírico, com base nas quatro categorias mencionadas. Na terceira seção, busca-se evidenciar a tensão entre os processos de regulação de controle e de regulação autônoma na EMEI e na UMEI. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

---

[2] Lei nº 8.679, de 11 de novembro de 2003. "Cria as Unidades Municipais de Educação Infantil e o cargo de Educador Infantil, altera as Leis nº 7.235/96 e 7.577/98 e dá outras providências". A partir dessa Lei, Belo Horizonte criou as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI), deu início ao atendimento público às crianças de zero a três anos, ampliou a oferta de vagas para a faixa etária de quatro a cinco anos e criou também o cargo de Educador Infantil para o exercício da função docente nessa etapa da Educação Básica.

[3] Decreto nº 13.568, de 13 de maio de 2009. "Institui a Gestão Estratégica Orientada por Resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados". O modelo de gestão denominado Programa BH Metas e Resultados, implantado em 2009 no município de Belo Horizonte, adota uma abordagem fortemente gerencial, com a definição clara de metas e resultados almejados.

A abordagem das políticas de educação de infância como ação pública

O estudo aborda as políticas públicas de educação de infância sob um entendimento alargado do conceito de política, compreendida como uma ação pública multirregulada, uma vez que a política pública não se resume à ação do Estado. Ou seja, não obstante o Estado permanecer com um papel proeminente na formulação e implementação das políticas, esse papel é compartilhado com outras entidades e atores (Barroso, 2006). De acordo com essa concepção, os Estados deixaram de ter um papel hegemônico na definição das políticas públicas, como a educação de infância, diante da multiplicidade de atores que intervém no funcionamento dessas políticas.

Nesse sentido, o emprego do termo ação pública marca uma mudança na perspectiva do campo de conhecimento das Ciências Sociais em que o Estado age em conjunto com uma pluralidade de atores públicos e privados, da sociedade civil, na variedade de interdependências em nível nacional, local e supranacional para produzir formas de regulação de atividades coletivas (Commaille, 2004).

Segundo Delvaux (2007), a ação pública pode ser caracterizada em seis dimensões principais, mas intimamente relacionadas: multiplicidade e diversidade de atores; característica compósita do ator público; diminuição das relações hierárquicas entre os atores; relativização do impacto do momento de tomada de decisão política; não linearidade dos processos; fragmentação e flexibilização da ação pública.

Esse ponto de vista remete a um contexto de transformações do papel do Estado e de um novo modo de intervenção governativa muito mais complexa, em que a ação pública é regulada por meio da participação e das relações entre os vários atores. Nesse contexto de mudanças, assiste-se a uma transição progressiva de modos de regulação burocráticos, centrados na formalização de objetivos para a ação *a priori*, para outros modos de regulação, designados de pós-burocráticos, centrados preferencialmente nos resultados obtidos *a posteriori* (Maroy, 2005).

Simultaneamente observa-se a autonomia de outros atores (por exemplo, as escolas) para se apropriar das regras produzidas e aplicadas pela autoridade, ou até mesmo para propor ações (regulação situacional ou autônoma), respectivamente ao papel do Estado de produzir e aplicar as regras que coordenam e orientam esses atores (regulação institucional ou de controle).

Nessa perspectiva, a política de educação de infância em Belo Horizonte foi examinada com o objetivo de ilustrar modos de regulação para além da regulação de controle, considerando especificamente a regulação das escolas diante da combinação dos interesses, das negociações e das ações realizadas pelas docentes, perante as normas e injunções determinadas pela administração municipal.

Analisar os processos de regulação das escolas significa interessar-se pela forma com que uma política é apropriada nos diferentes espaços locais, levando em conta a sua concepção e estruturação em diferentes escalas da ação pública. Esse ato de investigação ainda determina atribuir importância às estratégias de aplicação e produção de regras e normas pelos atores inseridos nos diversos espaços e tempos de construção da política e também aos conflitos e negociações entre esses mesmos atores. Isto implica, portanto, considerar a interação entre as lógicas de produção e de decisão política e as lógicas de apropriação dessa mesma decisão.

Os processos de regulação na EMEI e na UMEI: domínios, locais, modos e atores

Em Belo Horizonte, a intervenção do Estado no campo da educação nos últimos anos tem se efetuado por meio de políticas educacionais que consagram um modelo de gestão sustentado em medidas de descentralização e de reforço da autonomia das escolas. Essas políticas se inserem nos processos de recomposição do papel do Estado na administração da ação pública e nas suas formas de governo, bem como corroboram a influência que as instâncias nacionais e internacionais exercem no sentido da convergência das políticas e dos modos de regulação da educação. A legislação em vigor – Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96), Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte de 1990 – estabelece a gestão democrática do ensino público, com incentivo à participação da comunidade no processo educacional e o fortalecimento da responsabilização local.

Assim, a legislação prevê que as escolas disponham de autonomia, por meio dos seus órgãos representativos em função das suas competências, em determinados domínios: pedagógico (elaboração da proposta pedagógica), administrativo (a escola como lugar central de gestão das condições materiais, físicas e humanas) e financeiro (gerenciamento dos recursos financeiros).

No que tange a esses domínios, os dados recolhidos na pesquisa permitem verificar que, no processo de regulação, as escolas possuem maior margem de autonomia em relação às questões pedagógicas e menor em relação às questões administrativas e financeiras.

Como se constatou, as escolas estudadas possuem espaços formais ou até mesmo não instituídos para construírem autonomia diante da regulação exercida pela administração educacional, a partir das estratégias e lógicas de ação das docentes.

Barroso (2005c) chama a atenção para o fato de a autonomia da escola ser sempre relativa, uma vez que esta se exerce por meio de atribuições, competências e recursos transferidos ou delegados de outros níveis da administração, assim como se desenvolve em um contexto de múltiplas dependências, pela interação entre o governo, os professores, os alunos e as suas famílias. É, portanto, um processo de construção social e política, resultado da ação dos indivíduos que compõem a escola.

No domínio pedagógico, as docentes da educação de infância identificam processos de relativa autonomia diante da possibilidade de fazerem escolhas e tomarem decisões em seu cotidiano de trabalho, a partir dos saberes profissionais, da experiência docente, das necessidades das crianças, das demandas dos pais, do modo como é feita a coordenação pedagógica e da forma como traduzem as diretrizes definidas pela Secretaria Municipal de Educação (SMED) em relação à implementação das Proposições Curriculares do município e à elaboração da proposta pedagógica. A ação educacional, nesse caso, caracteriza-se como uma regra do jogo, a que se refere Reynaud (2003).

Tenho essa liberdade na prefeitura, que a gente brinca que a gente não pode confundir com libertinagem, porque na escola particular, às vezes, você tem tudo muito marcadinho, "faça isso,

faça aquilo" dessa maneira. Na prefeitura, você tem o suporte das linguagens e aí não tem uma pessoa para ficar, digamos assim, vigiando o seu trabalho diariamente, você fez, você não fez, você gastou seu tempo de que maneira? A pessoa tem que se policiar para não deixar a coisa correr solta demais, não amarrar e não dar uma orientação para o trabalho. (PROFESSORA 2, UMEI. Entrevista concedida às autoras. Belo Horizonte, 1º novembro 2012.)

Eu conto muito com a vice-direção, com a outra coordenadora que está comigo, que está sendo bacana, está sendo bem legal ter uma parceria na coordenação, porque, realmente, sozinha é mais difícil. Então, ela tem sido uma parceira bacana e com as próprias colegas mesmo, as educadoras, tudo que a gente propõe a gente tenta discutir um pouco antes e tem sido uma coordenação bem compartilhada assim com as meninas. (COORDENADORA 2, UMEI. Entrevista concedida às autoras. Belo Horizonte, 08 novembro 2012.)

Essa relativa autonomia das docentes é condicionada por aspectos organizacionais das escolas que compreendem a ação dos funcionários não docentes, a divisão do trabalho, as relações (internas e externas), a gestão do tempo e do espaço, a rotina das crianças, a realização das atividades, a estrutura física e as condições de trabalho (número de crianças nas salas, número de professoras nas escolas, absenteísmo, jornada e sobrecarga de trabalho).

A quantidade de alunos por sala, eu acho que isso é uma grande questão. Esse sempre vai ser o meu questionamento. São muitos alunos, são muitas demandas, então são muitas famílias, são muitas questões e a gente é uma só para poder dar conta de tudo. Então, a quantidade de crianças, eu acho que é a minha maior dificuldade. (PROFESSORA 6, EMEI. Entrevista concedida às autoras. Belo Horizonte, 1º outubro 2012.)

A escola tem pouquíssimos momentos de reunião pedagógica com a direção e com a coordenação. Então, os momentos que têm eu procuro vir, mesmo que eu tenha uma falta naquele mês e não tenha direito à reunião pedagógica, eu acho que é uma maneira da gente conversar e discutir sobre a aula, eu penso que é importante. Eu vejo que o grande desafio da escola é esse. (PROFESSORA 3, UMEI. Entrevista concedida às autoras. Belo Horizonte, 1º novembro 2012.)

No que tange aos domínios administrativo e financeiro, observa-se que a ação reguladora da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) sobre as escolas se faz de forma mais incisiva e constrangedora, de modo a assegurar o cumprimento da política educacional do município. Nesse sentido, as medidas de descentralização e de autonomia, que caracterizam a escola como o lugar central da gestão, paradoxalmente implicam a centralização dos espaços de planejamento e a intensificação dos mecanismos de controle pelo governo.

Segundo Barroso (2005a), se, do ponto de vista retórico, as políticas de reforço da autonomia aumentaram o poder de decisão e os recursos para as escolas e, simultaneamente, maior

responsabilização e participação de todos os agentes educativos, assiste-se, na prática, e de maneira contraditória, ao alargamento dos processos de controle, externo e interno, da organização educativa, inibidores de uma efetiva autonomia.

Cribb e Gewirtz (2007) ressaltam a distinção entre os agentes individuais (professores, pais, estudantes, entre outros), os agentes coletivos (sindicato dos professores, associação de pais e estudantes, etc.) e os agentes institucionais (escolas, órgãos do governo, etc.) que fazem parte da arena educacional, já que, para eles, o aumento da autonomia de um desses agentes, com frequência, faz diminuir a autonomia do outro. Assim, entende-se que as medidas que visam a ampliar a autonomia das escolas, incoerentemente, podem enfraquecer a autonomia individual dos atores e, por consequência, aumentar o controle sobre eles.

Nas escolas estudadas, o controle administrativo e financeiro é exercido, nomeadamente, sobre a direção das escolas, como pode ser percebido no relato da diretora da EMEI:

Acho que tem um nível altíssimo de expectativa, porque coloca uma carga muito grande nos ombros de quem é diretor da escola, com pouca autonomia. É um trabalho muito engessado que não pode, por exemplo, contratar pessoal sem seguir uma série de critérios, você não pode demitir sem o aval da Secretaria. Eu acho até importante, que é uma segurança que você tem, mas é um trabalho muito engessado, é muito amarrado. Mas, o nível de expectativa da Secretaria é muito grande de quem está na direção, inclusive, de repente, de ter até superpoderes, porque é uma carga muito, muito grande. (DIRETORA. Entrevista concedida às autoras. Belo Horizonte, 1º novembro 2012.)

Dentre a diversidade de atores locais que intervém nas escolas (direção, professoras, SMED, funcionários, crianças, pais, comunidade) e que resulta em múltiplas regulações (externa/controle e interna/controle + autonomia), as diretoras desempenham um papel relevante na tomada de decisão, pois influenciam a maior parte das decisões concernentes à organização e funcionamento das escolas e são a referência no processo de tradução das normas externas e de produção das normas internas. Essa liderança decorre, de maneira geral, das mudanças nos modos de regulação da educação e dos novos instrumentos da ação pública, conferindo proeminência à figura da direção, que se vê envolvida em lógicas de ação referentes aos objetivos de melhoria da qualidade da educação. Verifica-se, portanto, que, embora estejam sujeitas ao controle externo, as diretoras também têm o potencial para exercerem o controle interno.

No novo modelo de administração municipal e de redefinição do papel do Estado como regulador da ação pública, sob a influência da nova gestão pública (*new public management*), observa-se a introdução de instrumentos de controle mais formalizados e publicizados. Esses instrumentos, investidos de maior relevância e eficácia, possibilitam materializar, operacionalizar e legitimar as decisões políticas, uma vez que orientam o comportamento dos atores, responsabilizam diretamente as escolas pela qualidade da educação e evidenciam os resultados da ação pública. Permitem também colocar em relevo o jogo dos atores, as representações da política nas escolas e, portanto, os processos de multirregulação da educação.

Especialmente na educação de infância, as orientações municipais que regulam a política educacional são veiculadas por uma variedade de instrumentos em relação à gestão escolar, à gestão do trabalho e à carreira das docentes e ao preenchimento de vagas. Nesse sentido, impõem um conjunto de medidas de controle que tem implicações na regulação das escolas e na produção de estratégias e lógicas que orientam a ação dos atores.

[...] a diretora fez um plano de ação depois que ela passou pelo processo de eleição. Então, ela tem um plano. Nos três anos que vai ficar na escola, quais as metas que ela quer. É tudo muito orientado, a gente tem que seguir. A Prefeitura já tem tudo pronto. Tem o plano de ação que a acompanhante pedagógica faz também. Ela cria um plano de ação em cada escola que ela trabalha. É um documento com as propostas a serem feitas no decorrer do ano. Então, ela estabelece as metas para o ano. Ela vê quais são as necessidades da escola que ela vem acompanhando e dentro desse documento ela vai colocando as metas que têm que ser cumpridas, o que é que falta na escola ou o que precisa melhorar, o que deve ser criado, qual é a modificação que precisa ser feita e vem trabalhando com a gente para ir mudando, ou para construir alguma coisa e ela vem direcionando. Então, esse documento fala disso tudo. (COORDENADORA EMEI. Entrevista concedida às autoras. Belo Horizonte, 09 novembro 2012.)

A organização do trabalho nas escolas é visivelmente influenciada pela regulação de controle da PBH por meio de normas e de vários instrumentos, mas também pelo modo como é realizada a regulação autônoma, a partir das possibilidades de ação dos atores locais no desenvolvimento das suas atividades.

No processo de regulação, as escolas passam a contar com espaços formais de autonomia, por meio da participação de outros atores da sociedade e da comunidade na sua gestão. Essas medidas que integram um conjunto de mudanças nos modos de governar a educação dizem respeito às políticas de descentralização e de aumento do poder de decisão dos órgãos de gestão das escolas. Nesse caso, a autonomia das escolas se dá com a diminuição da dependência vertical em relação à administração e, consequentemente, com o aumento das interdependências horizontais com a comunidade local. Efetivamente, essas instâncias têm possibilitado a circulação das informações, o confronto dos pontos de vista dos vários atores e a análise das ações das diretoras.

Têm momentos de reuniões, as assembleias, o colegiado, que são os momentos onde são tomadas as decisões da escola, que é necessária a presença da comunidade e das professoras também. Então a gente tem esses momentos coletivos [...]. (PROFESSORA 6, EMEI. Entrevista concedida às autoras. Belo Horizonte, 1º outubro 2012.)

É a partir da caracterização da regulação das escolas que se identificam a atuação das docentes e as lógicas de ação dominantes, bem como as possibilidades de construção de processos de

regulação autônoma diante da regulação externa exercida pelo governo e, ainda, os espaços de autonomia que ampliam o controle interno.

Para além dos órgãos de gestão instituídos nas escolas, que dizem da autonomia e do controle interno, o relato abaixo ilustra modos de regulação que demonstram margens de autonomia docente e produção de regras próprias em relação à organização e à realização do trabalho. Esse espaço de manobra dá visibilidade ao papel dos atores individuais na ação pública e deixa transparecer os processos de regulação autônoma:

No fim do ano, quando a gente faz uma reunião para reorganizar o grupo para o próximo ano, da escolha de turmas, acontece também uma avaliação do trabalho, do grupo todo, do que pode ser melhorado, do que não deu certo, do que a gente pode avançar para o ano que vem. Aí, quem está na direção, na coordenação, sempre anota os pontos que foram abordados e essas sugestões para o próximo ano, porque, no começo do ano, a gente sempre tem uma folha com orientações e aí a gente percebe que essas sugestões que foram feitas lá na reunião de encerramento, elas vêm na folha de sugestões de começo do ano, na organização do seu trabalho. (PROFESSORA 2, UMEI. Entrevista concedida às autoras. Belo Horizonte, 1º novembro 2012.)

Assim, a complexidade das escolas cria novos espaços de ação estratégica dos vários intervenientes, diante da forma como reagem à regulação de controle e potencializam processos de regulação autônoma.

Como afirma Lima (2011):

> A escola não é apenas uma instância hetero-organizada para a reprodução, mas é também uma instância auto-organizada para a produção de orientações e de regras, expressão das capacidades estratégicas dos atores e do exercício (político) de margens de autonomia relativa, o que lhes permite, umas vezes, retirar benefícios da centralização e, outras vezes, colher vantagens de iniciativas que a afrontam. (Lima, 2011: p. 115)

As escolas são locais de multirregulação, onde as normas e regras que asseguram o seu funcionamento são resultado de um processo compósito de produção em que se confrontam, negociam-se, conciliam-se ou se sobrepõem princípios, interesses, estratégias e lógicas de ação distintos (Barroso *et al.*, 2004).

Em síntese, o modo como é realizada a regulação das escolas em ambos os casos estudados decorre dos interesses em jogo e das estratégias de intervenção dos diferentes atores implicados nesse processo. Nomeadamente, é bastante influenciado pela ação das docentes, pela forma como estas interpretam e se apropriam das normas, transformando os efeitos da regulação institucional e de controle.

A tensão entre os processos de regulação de controle e de regulação autônoma nas escolas e a emergência de "eventual" regulação compósita

Como se viu pela apresentação e discussão dos dados concernentes às categorias de análise (domínios, locais, modos e atores), coexistem nas escolas processos de regulação de controle e

de regulação autônoma que resultam das estratégias, interesses e interações entre os atores. Há sempre uma adaptação e interpretação local das normas e das regras diante da possibilidade de as docentes alterarem ou mesmo decidirem sobre as questões próprias do seu trabalho, no uso das suas margens de autonomia relativa.

A descrição e a análise efetuadas das formas de apropriação das normas pelas docentes permitem pôr em evidência alguns elementos que condicionam os processos de regulação na EMEI e na UMEI e também as lógicas de ação que emergem dos seus processos e efeitos:

- A importância e o conhecimento especializado das docentes definem uma regulação autônoma e fazem com que estas exerçam maior influência no processo decisório, quer na capacidade de adaptar e transformar as normas e os dispositivos externos da regulação de controle, quer na possibilidade de produzir regras próprias. As professoras dispõem de espaços de relativa autonomia, individual e coletiva, no desempenho das atividades pedagógicas. Nesse caso, elas demonstraram ter uma margem maior de proposição, atuação, decisão e adequação do planejamento à realidade da turma e à faixa etária das crianças. Elas também deixaram transparecer como traduzem e utilizam as Proposições Curriculares do município na ação educativa e como participam da elaboração da proposta pedagógica, tendo em vista as orientações da SMED, mas caracterizando um processo autônomo e específico, de acordo com a realidade atual de cada uma das escolas. Assim, pode-se também inferir que a prática pedagógica resulta em uma combinação entre os processos de regulação institucional e situacional, tendo em vista a produção de regras comuns, de modo a coordenar a ação coletiva nas escolas, a que Barroso (2005b), no segmento de Reynaud (2003), chamou de “regulação conjunta”.
- As diretoras têm um papel relevante na organização do trabalho nas escolas, pois, ainda que estejam mais sujeitas ao controle externo, elas também exercem o controle interno. Isso quer dizer que se pode falar em autonomia relativa das professoras considerando que ela é limitada não só pela regulação do Estado, mas também pelas ações de outras docentes, que na unidade escolar se encontram em funções de gestão.
- Essa relativa autonomia das docentes é condicionada por aspectos organizacionais das escolas e pelas condições de trabalho das docentes.
- A importância do colegiado escolar e da assembleia escolar no processo de regulação das escolas, por serem espaços que permitem ações mais horizontalizadas com a participação dos pais e da comunidade na gestão escolar e que favorecem a autonomia e o controle social. Efetivamente, essas instâncias têm propiciado a circulação das informações e o confronto dos pontos de vista dos vários atores no âmbito das escolas.

- A relação com as famílias, tendo em vista a especificidade das crianças nessa faixa etária. Nesse sentido, foi possível perceber o modo como os pais interferem nos processos de regulação das escolas.
- O controle da PBH e da SMED de maneira mais incisiva sobre os domínios administrativo e financeiro das escolas, apresentado em diversos instrumentos da ação pública.
- A diversidade e a proeminência dos instrumentos de controle, nomeadamente sobre a direção das escolas com vistas à administração e prestação de contas dos recursos financeiros, à implementação da política educacional do município e à qualidade da educação. Nesse contexto, observou-se a valorização crescente da avaliação de desempenho das docentes.
- A regulação da administração municipal sobre a oferta e a demanda de vagas, o que implicou na criação de um sistema informatizado de controle de matrícula das crianças nas instituições de educação de infância da RME/BH. Esse controle estatal repercute na quantidade de crianças por turma e nos modos como as docentes realizam o trabalho nas escolas.

A regulação das escolas acarreta uma tensão aparentemente contraditória entre a regulação de controle da administração municipal e os modos de regulação autônoma definidos pela forma como as docentes agem em função das demandas, dos seus saberes, interesses e estratégias, mas que constitui a complexidade da política de educação de infância.

Isso significa que o Estado deve promover a articulação entre as esferas do sistema educacional: assumindo as responsabilidades que lhe são inerentes e assegurando as condições necessárias (físicas, materiais, de pessoal, de trabalho, de financiamento, etc.) para o funcionamento das escolas e para a edificação da autonomia. Como afirma Barroso (2005c), o reforço da autonomia das escolas exige que seja preservado e aumentado o papel regulador do Estado e da sua administração, com o fim de evitar a segmentação e a pulverização dos sistemas de ensino, bem como de garantir a democratização do seu funcionamento e a equidade do serviço prestado.

Nesse sentido, Cribb e Gewirtz (2007) assinalam a importância do equilíbrio entre autonomia e controle, apresentando argumentos a favor da autonomia individual do professor e argumentos a favor do controle do Estado, os quais ilustram o equívoco com qualquer suposição geral de que a autonomia do professor é sempre uma coisa boa e que limitá-la é sempre ruim. Além disso, esses autores ressaltam que a relação entre autonomia e controle não é de forma alguma simples e em particular não deveria ser vista como um jogo de soma zero, isto é, como se o aumento do controle fosse necessariamente inversamente proporcional à diminuição da autonomia ou vice-versa. Para eles, os professores precisam tanto de autonomia quanto de controle e o que deve ser discutido é o equilíbrio entre esses dois conceitos intimamente ligados e as diferentes formas por meio das quais eles podem ser combinados.

Na investigação, pôde ser constatado que a regulação da administração municipal por meio do estabelecimento de critérios para o preenchimento de vagas, da definição do currículo e da

implementação de programas educacionais se justifica para assegurar o direito das crianças às políticas públicas voltadas para a infância, à oportunidade de acesso à educação e a uma experiência educacional comum. Entretanto, a quantidade de instrumentos concernentes às políticas educativas dificulta o fortalecimento da gestão democrática nas escolas, já que orienta a ação dos atores, preconizando metas de eficiência e qualidade e a lógica de resultados.

Da mesma forma, como foi mostrado, as professoras, como intervenientes privilegiadas no processo de regulação das escolas, dispõem de relativa autonomia no desenvolvimento da prática pedagógica, pelo modo como exercem as competências que lhes são atribuídas, buscando adequar as normas e as regras ao contexto local; o que indica a coexistência e a sobreposição de múltiplos processos de regulação.

Considerações finais

Dos dados apresentados e discutidos em função de cada categoria de análise (domínios, locais, modos e atores), foi possível extrair alguns pontos centrais para a compreensão dos processos de regulação das escolas que, embora não sejam definitivos, representam a passagem da descrição para a inferência.

Em primeiro lugar, estudar a política de educação de infância do município de Belo Horizonte como ação pública implica prestar atenção à multiplicidade de atores envolvidos nesse processo. O estudo permitiu dar visibilidade aos diferentes atores, individuais e coletivos, que exercem a regulação sobre as escolas estudadas, em função dos seus interesses e da capacidade de intervenção e que, por conseguinte, influenciam e constroem a política de educação de infância em Belo Horizonte: equipes da SMED, Conselho Municipal de Educação, assembleia escolar, colegiado escolar, direção, professoras, pais, crianças, funcionários, comunidade. Dentre esses atores, a investigação centrou-se sobre a ação das docentes, já que estas têm maior influência na regulação das escolas, pelo conhecimento e pelo poder de decisão em relação às normas e aos mecanismos da regulação de controle, bem como pela possibilidade de definirem uma regulação autônoma.

O trabalho empírico mostrou ainda a emergência de modos de regulação pós-burocráticos com o uso de diversos instrumentos pelo Estado, para além da produção legal, que intercedem na relação entre o governo e as escolas. Esses instrumentos incidem claramente sobre a gestão escolar e sobre as condições de trabalho e a carreira profissional das docentes. Associada a essa mudança, os dados também revelaram uma contradição nos objetivos da regulação, uma vez que, junto à adoção de medidas que visam à autonomia das escolas por meio do aumento do poder de decisão dos seus órgãos de gestão, da transferência de atribuições e de recursos e da construção da proposta pedagógica, a administração municipal exerce o controle sobre as escolas e as professoras com a introdução de processos de gestão relacionados à elaboração de planos de ação para identificar as prioridades a serem desenvolvidas, ao cumprimento de metas, ao controle da qualidade, entre outros.

Em segundo lugar, estudar a política de educação de infância do município de Belo Horizonte como uma ação pública multirregulada significa considerar a existência de modos de regulação de

controle e de regulação autônoma. Nesse contexto de análise, a política de educação de infância resulta do confronto e de uma tensão permanente entre o controle exercido pela administração municipal e os espaços de autonomia experimentados pelas escolas e pelas docentes. A ação reguladora do governo sobre as escolas se faz, de maneira incongruente, nos domínios pedagógico, administrativo e financeiro. A percepção que as docentes têm da regulação é que ela se exerce, de forma mais constrangedora, nos domínios administrativo e financeiro, especialmente sobre a direção das escolas, no que tange, por exemplo, à administração e prestação de contas dos recursos financeiros e à implantação dos programas e políticas municipais. Em relação ao domínio pedagógico, a regulação é praticada, sobretudo, por meio da definição e aplicação das Proposições Curriculares do município, da elaboração (ou reformulação) pela escola da proposta pedagógica e do modo como é feita a coordenação pedagógica. Nesse aspecto, os depoimentos levam a entender que há uma margem para a autonomia das docentes quanto à realização das atividades pedagógicas. As lógicas de ação diante das necessidades das crianças, das demandas dos pais e da forma como traduzem as Proposições Curriculares e participam da construção da proposta pedagógica foram interpretadas como sinais de relativa autonomia, que potencializam os processos de regulação autônoma e uma eventual regulação compósita. Conforme se pôde notar, a autonomia relativa das docentes é limitada também pelo controle da direção e por fatores organizacionais das escolas.

Nesse sentido, os dados obtidos na pesquisa suscitam reflexões no que concerne a essa relativa autonomia docente, que acontece, sobretudo, no âmbito pedagógico, mas ainda de forma muito individualizada, diante da dificuldade ou mesmo da ausência de espaços e de tempo para a realização do trabalho coletivo e colaborativo. Há que destacar que essa situação pode ser considerada como um fator que restringe a capacidade de intervenção desses atores no processo político e na produção de regras comuns e de decisões coletivas que constituem uma regulação conjunta.

As análises realizadas ilustram o processo dialético e contraditório da regulação, levando em conta que não existe uma simples dicotomia entre a autonomia das escolas e o controle do Estado. Desse processo, fazem parte os constrangimentos e as tensões, o confronto de interesses, as resistências e, também, as negociações e as convergências entre os diversos atores.

De acordo com esse ponto de vista, a autonomia será sempre relativa e se efetivará com mais consistência no âmbito das escolas se existirem regras pactuadas coletivamente entre as diversas instâncias do sistema, com o envolvimento dos principais profissionais implicados no processo educativo, considerando as práticas vivenciadas no desenvolvimento das suas ações (Cabral Neto, 2012).

Em síntese, o estudo da política de educação de infância, em uma perspectiva de ação pública, permitiu apreender as estratégias de ação das docentes nas escolas, em presença das medidas prescritas pelo governo, no quadro de implantação de um modelo de gestão gerencial, configurando um objeto de análise complexo e híbrido.

Como ficou constatado, por um lado, o Estado procura exercer o papel que lhe é inerente de regulador da política educacional com a adoção dos dispositivos de controle; por outro lado, as docentes percebem a possibilidade de fazerem escolhas e decidirem quanto à realização do trabalho pedagógico, em função dos seus saberes, experiência, interesses e estratégias, tendo em vista uma prática mais apropriada à realidade de cada uma das escolas. Os resultados da investigação evidenciam a intercessão entre o controle e a autonomia, o que caracteriza a multirregulação da política de educação de infância em Belo Horizonte.

Referências

Barroso, J. (2006). A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação*: espaços, dinâmicas e actores (pp. 9-39). Lisboa: Educa.

Barroso, J. (2005a). Liderazgo y autonomía de los centros educativos. *Revista Española de Pedagogía*, 232, 423-44.

Barroso, J. (2005b). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade,* 26(92), 725-75.

Barroso, J. (2005c). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. *et al*. (2004). Regulação interna e lógicas de acção nas escolas: dois estudos de caso em Portugal. *Projecto REGULEDUCNETWORK- WP 9.* Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa.

Belo Horizonte (2009). Decreto nº 13.568, de 13 maio 2009. Institui a Gestão Estratégica Orientada por Resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados. *Diário Oficial do Município,* Belo Horizonte. Disponível em: <www.pbh.gov.br>. (Acessível em 08 jun. 2012).

Belo Horizonte (2003). Lei nº 8.679, de 11 nov. 2003. Cria as Unidades Municipais de Educação Infantil e o cargo de Educador Infantil, altera as leis nº 7.235/96 e 7.577/98 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte.

Belo Horizonte (1990). Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. (Acessível em 21 jan. 2012).

Brasil. (1996). Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. (Acessível em 05 maio 2013).

Cabral Neto, A. (2012). Gestão democrática: um estudo em escolas de educação básica no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. (Orgs.). *Trabalho na educação básica*: a condição docente em sete estados brasileiros (pp. 257-284). Belo Horizonte: Fino Traço.

Commaille, J. (2004). Sociologie de l'action publique. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 413-421). Paris: Sciences-Po Les Presses.

Cribb, A.; Gewirtz, S. (2007). Unpacking autonomy and control in education: some conceptual and normative groundwork for a comparative analysis. *European Educational Research Journal*,

6(4), 203-213. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2304/eerj.2007.6.3.203>. (Acessível em 18 maio 2013).

Delvaux, B. (2007). L'action publique, ou analyser la complexité. *Revue de la littérature*. Know & Pol. Knowledge and Policy in education and health sectors. Disponível em <www.knowandpol.eu>. (Acessível em 20 fev. 2013).

Lima, L. C. (2011). *A escola como organização educativa.* 4. ed. São Paulo: Cortez.

Maroy, C. (2005). Une comparaison des formes de régulation intermédiaire dans cinq pays européens. In: DUTERCQ, Y. *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

Reynaud, J.-D. (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In: TERSSAC, G. (Dir.). *La théorie de la régulation sociale de Jean Daniel-Reynaud*: debats et prolongemeents (pp. 11-33). Paris: La Découverte.

Formação de professores em cursos a distância: interlocuções entre políticas públicas e práticas pedagógicas na educação básica

Naila Cohen Pomnitz
Universidade Federal de Santa Maria
naila.cohen@gmail.com

Fernanda Cristófari Machado
Universidade Federal de Santa Maria
fecristofari@hotmail.com

Laura Wunsch
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
laurawunsch80@gmail.com

Rosane Carneiro Sarturi (orientadora)
Universidade Federal de Santa Maria
rcsarturi@gmail.com

Resumo – O presente trabalho, realizado com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil, tem como objetivo analisar as políticas públicas que balizam a formação de professores em cursos a distância em relação à atuação profissional na educação básica. Procurou-se refletir sobre os principais aspectos que permeiam as políticas públicas de fomento à educação a distância (EaD), considerando as interlocuções entre educação superior e educação básica promovidas pelas atuais políticas de formação de professores. Realizou-se um estudo documental e bibliográfico com abordagem qualitativa, como forma de inferir conceitos relacionados às políticas públicas para EaD e às práticas pedagógicas dos profissionais da educação básica formados pelos programas. A base teórica constituiu-se de documentos normativos do Governo Federal, de obras de autores como Kenski (2003) e Moore e Kearsley (2007), bem como da base de dados disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no que concerne ao Censo da Educação Superior de 2012. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com estudantes dos cursos de formação e professores inseridos no contexto da EaD, como forma de perceber como os aspectos teóricos permeiam a prática efetivamente. Para compreensão dos dados utilizou-se a análise de conteúdo de Bardin (2011) a fim de ler criticamente os objetos que constituem o escopo desta pesquisa. Observou-se que as atuais políticas de fomento de programas para formação de professores na modalidade a distância têm, por um lado, possibilitado o aprimoramento profissional daqueles que atuam ou pretendem atuar na educação básica. Por outro lado, tais políticas produzem diversos impactos, como a contínua dependência dos recursos distribuídos pelo Governo Federal para a manutenção das ações pelas instituições.

Palavras-chave: EaD. Formação de professores. Políticas públicas. Educação Básica.

Introdução

Os níveis de ensino básico e superior são permeados por relações, que implicam principalmente nos aspectos curriculares dos projetos pedagógicos dos cursos para formação de professores. Tendo em vista que no Brasil todas as diretrizes básicas voltadas ao sistema educacional são definidas por órgãos do Governo Federal, essas relações perpassam compulsoriamente pelas políticas públicas em andamento em determinado período.

As interlocuções entre as políticas públicas e as práticas pedagógicas no âmbito dos cursos de formação de professores nem sempre ocorrem com a intensidade e frequência necessárias, visto que o fortalecimento desse contato, em quantidade e qualidade, poderia contribuir para a melhoria do contexto educacional brasileiro como um todo.

Nos últimos anos a educação a distância (EaD) passou a ocupar um importante lugar nas políticas públicas educacionais brasileiras, tendo em vista a capacidade de atender estudantes além das grandes cidades e regiões metropolitanas, por meio de sua característica básica, na qual estudantes e professores desenvolvem atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

Nesse sentido, este artigo, realizado com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), tem como objetivo analisar as políticas públicas que balizam a formação de professores em cursos a distância em relação à atuação profissional na educação básica. Trata-se de um estudo com abordagem qualitativa, que de acordo com Minayo (2008, p. 21) "[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes".

Formou-se uma base teórica, por meio de análises bibliográficas em autores da área e em documentos normativos do Governo Federal, bem como nos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no que concerne ao Censo da Educação Superior de 2012. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com estudantes dos cursos de formação e professores inseridos no contexto da EaD, como forma de perceber como os aspectos teóricos permeiam a prática efetivamente.

Fez-se a opção pela entrevista semiestruturada, tendo em vista o objetivo da pesquisa e o tipo de informação almejado, pois para Triviños (2009), a entrevista semiestruturada ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as possibilidades para que o informante atinja a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação.

Para compreensão dos dados utilizou-se a análise de conteúdo de Bardin (2011) a fim de ler criticamente os objetos que constituem o escopo desta pesquisa. A análise de conteúdo, de acordo com Bardin (2011, p. 44), é entendida como "[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens".

Nesse contexto, o artigo está estruturado de forma a apresentar algumas das políticas públicas contemporâneas voltadas para a formação de professores na modalidade a distância, seguido de conceitos e reflexões acerca da EaD e das práticas pedagógicas mediadas pelas tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC). Em prosseguimento, são apontados aspectos das relações entre a educação básica e o ensino superior, considerando a formação de professores na

modalidade a distância. As considerações finais encerram o trabalho, que não pretende esgotar o assunto, mas sim contribuir para a reflexão sobre o tema visando o fortalecimento das interlocuções entre as práticas nos níveis de ensino e as políticas públicas.

Políticas públicas para formação de professores a distância

As políticas públicas são entendidas nessa pesquisa como um conjunto de ações governamentais que produz efeitos específicos, refletindo os ideais econômicos e sociais vigentes. São formadas por diferentes recursos (financeiros, intelectuais, reguladores, etc.) e as decisões e ações dela decorrentes envolvem diversos atores pertencentes a múltiplas organizações, públicas ou privadas, que intervêm em diferentes níveis.

Segundo Deubel (2002) as políticas públicas são os elementos de um processo mais vasto de regulação política e de legitimação na sociedade, ou seja, as políticas não podem ser vistas unicamente como um conjunto de estratégias organizacionais, mas mais além, como um elemento de participação política que interage com as formas tradicionais de participação política como o voto, a militância, entre outras.

Como parte do conjunto de políticas sociais encontram-se as políticas públicas educacionais definidas por Martins (1993) como um processo que engloba vários outros processos e conceitos que se revelam em cada época histórica, em cada contexto da organização da sociedade com uma dinâmica e força motora própria, impulsionando a relação da educação com as demais esferas do mundo social.

No atual contexto educacional brasileiro, o Governo Federal tem implementado políticas públicas que visam melhorar os índices de qualidade na educação como um todo, levando em conta os parâmetros e acordos estabelecidos por agentes de fomento internacionais. Destacam-se duas dessas políticas: o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (Pró-Licenciatura), que foi estabelecido em 2005 com o objetivo de impulsionar mudanças efetivas à melhoria da educação básica, combatendo diretamente a deficiência de qualidade da escolarização, detectada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); e o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituído em 2006 pelo Decreto 5.800, que pretende desenvolver a EaD, expandindo e interiorizando a oferta de cursos e programas de educação superior no País, com o objetivo de "[...] oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica." (Brasil, 2005, 2006, art. 1º).

O sistema UAB pode ser considerado o principal agente de fomento de ações de EaD nas universidades públicas e sua gestão, no ano de 2009, passou da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação (SEED/MEC) para a Diretoria de Educação a Distância da CAPES. Essa alteração ocorreu por meio da publicação da Portaria do MEC nº 318 (Brasil, 2009b), considerando a necessidade e a conveniência de articular a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, sob responsabilidade da CAPES, ao sistema UAB.

A Professora I aponta sua opinião sobre o sistema UAB:

> A gente vê muito preconceito sobre a UAB, em todos os lugares, mas a gente percebe de quando eu iniciei a faculdade, que foi em 2009, para agora 2015, já houve uma mudança de conceito. Hoje, no ambiente onde eu trabalho, com as pessoas que eu converso, eu já não percebo mais essa visão de que a formação da UAB é falha, que é menor do que a presencial. Tanto é que a gente vê pelo ENADE[1], da outra turma que fez pedagogia, que se formou em 2011, acho que foi em janeiro de 2012 que se formaram, então eles tiraram conceito 5 no ENADE. Então pra ti ver o tamanho, do nível de qualidade de aprendizagem que a gente teve (Professor I).

A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, por sua vez, foi instituída em 2009 pelo Decreto 6.755 com a "[...] finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica." (Brasil, 2009a, art. 1º).

A EaD, que até meados da década de 1990 era pouco utilizada no sistema educacional brasileiro, após sua legitimação pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (Brasil, 1996), passou a ser empregada cada vez mais pelas instituições de ensino superior (IES). Pode-se exemplificar com dados do Censo da Educação Superior de 2012, que apresentam uma variação positiva de 4,8% em relação a 2011 no número de cursos de graduação ofertados no País, totalizando 31.866 cursos informados. Desses, 1.148 são na modalidade a distância, aproximadamente 3% do total (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014).

O Censo também demonstra o crescimento dos cursos de graduação, licenciatura a distância nas instituições públicas de ensino superior (IPES), com dados a partir do ano de 2003.

Ano	Matrículas	Ingressos	Concluintes
2003	39.804	3.716	4.005
2004	35.989	6.525	6.746
2005	43.430	**19.741**	7.620
2006	37.746	11.605	11.398
2007	**47.889**	**33.072**	3.397
2008	**101.492**	**56.603**	4.562
2009	97.523	36.587	10.271
2010	102.984	24.308	8.007
2011	104.785	25.484	10.554
2012	108.820	32.369	13.119

Quadro 1: Cursos de graduação, licenciatura, na modalidade a distância em IPES (federais, estaduais e municipais).

Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Resumo técnico do Censo da Educação Superior de 2012 (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014).

A partir das informações do Quadro 1 pode-se perceber o grande aumento no número de alunos

[1] ENADE: Exame Nacional de Avaliação do Desempenho do Estudante avalia o rendimento dos alunos dos cursos de graduação, ingressantes e concluintes, em relação aos conteúdos programáticos dos cursos em que estão matriculados.

matriculados em cursos de licenciatura a distância a partir de 2007/2008, bem como também nesses anos o número de ingressantes foi maior, considerando o período analisado. Os dados coincidem com o contexto de incremento de fomento do Governo Federal a partir de 2005, com o Pró-licenciatura e 2006, com o sistema UAB, por exemplo. Nos anos seguintes, as matrículas seguiram em um crescente, demonstrando que a manutenção das políticas públicas de fomento para formação de professores a distância nas IPES tem resultado numa maior oferta de vagas nessa modalidade de ensino.

Nesse ínterim, o sistema UAB agrega iniciativas de formação inicial e continuada de professores das universidades públicas que adotam a modalidade de EaD, operando a partir de editais específicos e desenvolvendo um sistema de gestão e financiamento especial para viabilizar a oferta de cursos superiores gratuitos a distância.

Contudo, a adesão das IPES ao sistema UAB implica na responsabilidade de ofertar cursos a distância conforme os parâmetros e diretrizes previstos para o programa. Devido às diferenças existentes entre as instituições, essa determinação pode gerar dificuldades no planejamento e na execução das ações, uma vez que o modelo de gestão do sistema UAB em diversos aspectos não prevê adaptações.

Essa proposta de parâmetros e metas universais de financiamento, conforme vem ocorrendo no sistema UAB, implica muitas vezes na uniformização pedagógica dos cursos nas diferentes instituições do País, o que acaba por interferir na autonomia universitária. Nara Pimentel (2010) afirma que a questão da delimitação dos itens financiados é de fundamental importância para a concretização do sistema UAB, contudo entende que os processos pedagógicos precisam refletir a inovação pedagógica "[...] já que trazem fortemente a inclusão das TIC em contextos de ensino e aprendizagem, em tempos e espaços diferentes do convencional" (Pimentel, 2010, p. 280).

Práticas pedagógicas em tempos de tecnologias digitais de informação e comunicação

Apesar de não haver uma definição universal para a EaD, a ideia de flexibilidade de tempos e/ou espaços para ensinar e aprender parece ser consenso. Um dos conceitos, proposto por Moore e Kearley (2007), considera a EaD como uma modalidade de ensino na qual "[...] o aprendizado planejado ocorre normalmente em um lugar diferente do local do ensino, exigindo técnicas especiais de criação do curso e de instrução, comunicação por meio de várias tecnologias e disposições organizacionais e administrativas especiais." (Moore; Kearsley, 2007, p. 02).

A EaD tem o diferencial de proporcionar processos de aprendizagem no qual docentes e discentes não necessitam estar presentes ao mesmo tempo e no mesmo espaço para interagir. O conceito de interação na EaD precede o espaço-tempo tradicional por meio da mediação criada com auxílio das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC), característica peculiar da EaD para mediação didático-pedagógica dos processos de ensino e aprendizagem.

> A mediação tecnológica facilita que novos projetos pedagógicos sejam criados, respeitando o ritmo de aprendizagem dos alunos – de todas as idades e níveis de ensino -, os espaços em que eles se encontram e os tempos disponíveis para estudar e trabalhar. (Kensky, 2013, p. 54).

Reiterando, deste modo, a possibilidade de aprendizagem em diferentes tempos e espaços que a EaD oferece, e partindo do uso de ambientes virtuais de ensino e aprendizagem (AVEA) como meio deste processo, " [...] a grande possibilidade dos ambientes virtuais de aprendizagem não se dá apenas pela ampliação dos espaços de aprender, mas na relação expandida com a temporalidade dos processos de ensino-aprendizagem ali oferecidos." (Kensky, 2013, p. 126).

A EaD aparece no cenário educacional com o intuito de romper o paradigma tradicional da educação. O *locus* da aprendizagem até então se traduzia em alunos enfileirados, realizando as mesmas atividades ao mesmo tempo (Dias, 2010). Na EaD, por meio dos recursos abarcados pelas TDIC, tanto a troca de informações quanto a produção do conhecimento criam-se em diferentes tempos e diferentes espaços.

A Professora II relata sua experiência com a EaD:

> [...] de tu teres o acesso a educação, tu te permitires estar na tua casa, fazer o teu horário, estudar a hora que tu podes. Eu procurei estudar enquanto a M. estava dormindo, chegava em casa as 11h da noite, eu trabalhava de noite, trabalhava de dia, não tinha horário fixo, eu trabalhava num hospital, então graças a esta condição de tu poder estudar pela internet, foi muito bom pra mim, foi muito valido. (Professora II).

Contudo, a simples utilização de uma ferramenta virtual, ou ambiente virtual de aprendizagem não implica em uma consequente melhora nos processos educacionais. O bom ensino, que culmina em uma aprendizagem efetiva, continua dependendo de múltiplos fatores ligados a epistemologia do professor, ao seu comprometimento e responsabilidade nas relações didático-pedagógicas com seus alunos, à gestão consciente e eficiente de recursos, entre tantos outros. Conforme destaca Kenski (2003):

> Não mais apenas a perspectiva estrutural e linear de apresentação e desenvolvimento metodológico do conteúdo a ser ensinado, nem tampouco a exclusiva perspectiva dialética. Uma outra lógica, baseada na exploração de raciocínios nada excludentes, em que se enfatizem variadas possibilidades de encaminhamento das reflexões, em que se estimule a possibilidade de outras relações entre áreas do conhecimento aparentemente distintas. A apropriação dos conhecimentos nesse novo sentido envolve aspectos em que a racionalidade se mistura com a emocionalidade, em que as intuições e percepções sensoriais são utilizadas para a compreensão do objeto do conhecimento em questão (Kenski, 2003, p. 46).

A relação entre educação e as novas tecnologias requer novos posicionamentos ligados à política e à gestão da educação, que:

> [...] dizem respeito à delimitação clara do papel do Estado na educação; aos objetivos e finalidades da educação em face das novas demandas sociais; à estrutura organizacional das instituições de ensino em todos os níveis; ao financiamento da educação; à universalização e à democratização do acesso a esses novos ambientes tecnológicos, por onde se dá e se faz a educação; às formas de valorização do magistério e às articulações com outras esferas sociais (que também oferecem educação). (Kenski, 2003, p. 95).

A EaD em virtude da separação geográfica entre professor e aluno, exige a utilização de técnicas especiais de comunicação por meio de diferentes tecnologias, o que se contrapõe ao ensino

presencial, no qual professor e aluno, presentes no mesmo ambiente, utilizam-se de formas convencionais de comunicação. Essa nova lógica de ensino que considera a utilização das tecnologias digitais em seus processos tende a apresentar a cada dia diferentes possibilidades e recursos. O impacto sentido a partir disso representa a necessidade de desenvolvimento de novas concepções para as abordagens metodológicas e para a atuação dos atores envolvidos na educação escolar, tanto no tradicional ensino presencial quanto na EaD.

Zanette e seus colaboradores (2010) citam como exemplos de tecnologias utilizadas na educação a internet, os ambientes virtuais de aprendizagem (AVA), os softwares e ferramentas de interação *online* e *off-line*, a *web* 2.0, os sistemas de videoconferência, as videoaulas, os conteúdos e objetos digitais de aprendizagem, as comunidades virtuais e redes sociais, as lousas digitais interativas, etc. Essas tecnologias, características principalmente da EaD, começam a ser utilizadas também no ensino presencial como uma forma de romper com os limites de espaço e tempo da sala de aula.

Nesse sentido, os diálogos, as trocas de informações e experiências, as discussões de problemas e soluções por meio dos ambientes virtuais, quando bem conduzidos e orientados, podem reconfigurar os tradicionais modos de produzir conhecimentos.

A formação de professores, no que se refere às novas configurações educacionais, demanda o desenvolvimento de ações que garantam uma vivência na formação com possibilidades de atuação com as tecnologias digitais, estabelecendo a diferença entre conhecimento e informações. Com isso, o processo de ensino e de aprendizagem não pode estar desvinculado da investigação acadêmica, e por consequência, da inovação (Kenski, 2013).

Percebe-se indispensável a reestruturação na prática de políticas institucionais e de projetos pedagógicos de cursos para formação de professores no intuito de apresentar alternativas e metodologias que articulem as práticas pedagógicas, o ensino e a pesquisa acadêmica.

Nesta perspectiva, inserem-se novos agentes de socialização e uma maior interatividade e autonomia na busca pelo saber, isto é, o uso do computador conectado à Internet possibilita a comunicação remota de muitos para muitos. Entretanto, o fenômeno da revolução tecnológica e da informatização desencadeia a necessidade de desenvolvimento de novas habilidades, conhecimentos e competências profissionais. Desse modo, a formação do docente passa a ter um papel relevante nesta sociedade na qual precisa-se responder a mudanças contínuas.

Aprender a trabalhar com as tecnologias modernas implica aprender em condições de variação constante por meio do vertiginoso processo de aperfeiçoamento dessas tecnologias. Assim como, utilizá-las como ferramentas significa aprender a variar, reconhecendo que seu uso também vai modificando a maneira de perceber alguns problemas e, em especial, a forma de colocá-los (Litwin, 2001).

Conforme Almeida (2003) pode-se usar uma tecnologia tanto na tentativa de simular a educação presencial com o uso de uma nova mídia como para criar novas possibilidades de aprendizagem por meio da exploração das características inerentes às tecnologias empregadas.

A Professora III cita uma das ferramentas utilizadas no decorrer de sua graduação: "[...] tinha os fóruns, que a gente tem que participar, tu tens que dar tua opinião, tinha sim. Inclusive a gente fazia relatos né, das experiências que a gente vivia [...]". Deste modo, um dos desafios dos educadores consiste na

decisão de qual o tipo de mídia, ou ferramenta virtual é mais apropriado para desenvolver o ensino em determinada situação e para cada grupo de alunos a fim de alcançar os objetivos previstos.

Ensino superior e educação básica: interlocuções teóricas e práticas

Os aspectos teóricos permeiam as relações práticas que se estabelecem entre os níveis de ensino – educação básica e superior – sob diversas formas. A partir de políticas públicas que fomentam a formação inicial e continuada de professores em exercício, como o Pró-licenciatura e o sistema UAB, objetiva-se promover a formação do profissional da educação, enquanto este atua efetivamente na educação básica.

Destaca-se também o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), instituído em 2010 pelo decreto 7.219, que "[...] tem por finalidade fomentar a iniciação à docência, contribuindo para o aperfeiçoamento da formação de docentes em nível superior e para a melhoria de qualidade da educação básica pública brasileira." (Brasil, 2010). As interlocuções teóricas e práticas que ocorrem por meio desses programas são influenciadas pelo montande de recursos disponibilizado pelo Governo Federal, contudo, também são determinadas pelas características das instituições envolvidas. As formas como são implementadas as ações nas IES e nas escolas de educação básica podem definir o nível de qualidade dessas interações.

A LDBN afirma no artigo nº 61 que a formação dos profissionais da educação terá como fundamentos a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço, bem como o aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades (Brasil, 1996). Para isso, de acordo com o Parecer nº 9/2001 do Conselho Nacional de Educação (CNE), torna-se necessário integrar os diversos espaços educacionais que existem na sociedade, discutindo e superando o isolamento das escolas entre si e diversificando os espaços educacionais,

> [...] como a televisão e os meios de comunicação de massa em geral, as tecnologias, o espaço da produção, o campo científico e o da vivência social. Se a abertura das escolas à participação da comunidade é fundamental, da mesma forma, as instituições formadoras precisam penetrar nas novas dinâmicas culturais e satisfazer às demandas sociais apresentadas à educação escolar. (Brasil, 2001, p. 18).

Também nos projetos pedagógicos dos cursos de formação de professores, as atividades que vinculam a teoria às atividades práticas devem estar presentes, conforme determinam as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, instituídas pela Resolução CNE/CE nº 01/2002 (Brasil, 2002). Destacam-se nesse documento os incisos do artigo 12, que estabelecem:

> § 1º A prática, na matriz curricular, não poderá ficar reduzida a um espaço isolado, que a restrinja ao estágio, desarticulado do restante do curso.
>
> § 2º A prática deverá estar presente desde o início do curso e permear toda a formação do professor.
>
> § 3º No interior das áreas ou das disciplinas que constituírem os componentes curriculares de formação, e não apenas nas disciplinas pedagógicas, todas terão a sua dimensão prática. (Brasil, 2002, art. 12).

De acordo com esta Resolução, o artigo 13 também estabelece que a coordenação de dimensão prática deverá transcender o estágio, buscando promover a articulação das diferentes práticas, numa perspectiva interdisciplinar (Brasil, 2002).

Nesse sentido, a contar pelas orientações e diretrizes legais para os cursos de formação de professores, bem como pelas políticas de fomento, as interlocuções entre os aspectos teóricos e as práticas pedagógicas estão garantidas. No entanto, essas relações são extremamente complexas, envolvendo todos os atores desse processo de formação (instituições, professores formadores, professores em formação, etc.), e principalmente, são altamente dependentes dos recursos financeiros provenientes dos programas de fomento do Governo Federal.

Considerações finais

A EaD, inserida no contexto das políticas públicas, está inter-relacionada com o atual cenário social e econômico do País. As questões educacionais merecem destaque, pois são consideradas como alça de acesso ao desenvolvimento humano e da sociedade como um todo.

Entretanto, tendo em vista que a economia mundial contemporânea tem embasado as decisões em âmbito global e afetado diretamente todos os setores da sociedade, torna-se necessário estabelecer um equilíbrio, para que os mecanismos financeiros empresariais não sejam sobrepostos às necessidades educativas pessoais e coletivas.

Dessa forma, depois de analisar as políticas públicas que balizam a formação de professores em cursos a distância em relação à atuação profissional na educação básica, foi possível identificar nesse artigo alguns aspectos que permeiam as relações entre a educação básica e o ensino superior, considerando as políticas públicas atuais voltadas à formação de professores na modalidade a distância. Observou-se que tais políticas têm, por um lado, possibilitado o aprimoramento profissional daqueles que atuam ou pretendem atuar na educação básica. Por outro lado, tais políticas produzem diversos impactos, como a contínua dependência dos recursos distribuídos pelo Governo Federal para manutenção das ações pelas instituições promotoras dos cursos.

A implemetação desses programas de fomento em IPES tem proporcionado um incremento nas matrículas em cursos de formação de professores a distância, corroborando as atuais metas de expansão do ensino superior. O sistema UAB, por exemplo, está sendo desenvolvido de acordo com os princípios que o direcionam com o objetivo de expandir e interiorizar a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Com efeito, evidenciam-se traços de uma política pública que pretende melhorar os índices educacionais do País, por meio do percentual de vagas ofertadas em cursos de formação inicial e continuada e da possibilidade de formação de professores qualificados atuando na educação básica.

Contudo, deve-se analisar também a forma como essa expansão vem ocorrendo nesse contexto. Para que a EaD se efetive com alta qualidade torna-se necessário investimentos tanto em infraestrutura quanto em pessoal para as instituições públicas, assim como nos meios de verificação e avaliação dos processos educativos nessa modalidade de ensino.

Por fim, entende-se que a formação de professores realizada por meio da EaD tende a contribuir para a inserção das TDIC na educação escolar, tendo em vista que o educador em formação

nessa modalidade de ensino alia o aprendizado das teorias no ensino superior com suas próprias práticas mediadas pelas tecnologias. Pode, com isso, promover novas metodologias em seu exercício profissional na educação básica.

Referências

Almeida, M. E. B. (2003). Educação a distância na internet: abordagens e contribuições dos ambientes digitais de aprendizagem. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v.29, n.2, p. 327-340, jul./dez. 2003.

Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70.

Brasil. (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841.

Brasil. (2001). *Parecer CNE/CP nº 9*. Despacho do Ministro em 17/1/2002, publicado no Diário Oficial da União de 18/1/2002, Seção 1, p. 31.

Brasil. (2002). *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, DF, n. 67, 09 abr. 2002. Seção 1, p. 31.

Brasil. (2005). *Resolução n. 34, de 09 de agosto de 2005*. Estabelece os critérios e os procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de licenciatura para professores em exercício nas redes públicas nos anos/séries finais do ensino fundamental e/ou no ensino médio, na modalidade de educação a distância. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 154, 11 ago. 2005. Seção I, p. 9-11.

Brasil. (2006). *Decreto n. 5.800, de 08 de junho de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 110, 9 jun. 2006. Seção I, p. 4.

Brasil. (2009a). *Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009*. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 21, 30 jan. 2009a. Seção I, p. 1-2.

Brasil. (2009b). *Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009.* Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 64, 3 abr. 2009b. Seção I, p. 13.

Brasil. (2010). *Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010.* Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - PIBID e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 120, 25 jun. 2010. Seção 1, p. 4-5.

Deubel, A. N. R. (2002). *Políticas públicas*: formulación, implementación y evaluación. Bogotá:

Aurora.

Dias, R. A. (2010). *Educação a distancia*: da legislação ao pedagógico. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2014). *Censo da educação superior 2012*: resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Kenski, V. M. (2003) *Tecnologias e ensino presencial e a distância*. Campinas: Papirus.

Kenski, V. M. (2013) *Tecnologias e tempo docente***.** Campinas, SP: Papirus.

Litwin, E. (Org.). (2001). *Educação a distância*: temas para o debate de uma nova agenda educativa. Tradução Fátima Murad. Porto Alegre: Artmed.

Martins, C. (1993). *O que é política Educacional*. São Paulo: Brasiliense.

Minayo, M. C. (2008). *Pesquisa social*: teoria, método e criatividade. 27ª ed. Petrópolis: Vozes.

Moore, M., & Kearsley, G. (2007). *Educação a Distância*: uma visão integrada. São Paulo: Thomson.

Pimentel, N. A. (2010). Educação Superior a Distância nas universidades públicas no Brasil: reflexões e práticas. In: Mill, D.; Pimentel, N. (Org.). *Educação a Distância*: desafios contemporâneos. São Carlos: EdUFSCar.

Triviños, A. N. S. (2009) *Introdução à pesquisa em ciências sociais*: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas.

Zanette, E. N., & Nicoleit, E. R., & Giacomazzo, G. F., & Fiuza, P. J., & Santos, C. R. (2010). Construindo novas interações: AVA e Lousa Digital Interativa no ensino superior. *RENOTE*, v. 8, n. 2, julho, 2010.

A (des)construção da autonomia num agrupamento de escolas: discursos e práticas

Virgínio Sá
Instituto de Educação, Universidade do Minho
virsa@ie.uminho.pt

Daniela Silva
Instituto de Educação, Universidade do Minho
dsilva@ie.uminho.pt

Resumo - Esta comunicação toma como referência os dados de uma investigação em curso subordinada ao tema "A governação e gestão das escolas públicas: o(a) diretor(a) em ação". Este projeto, desenvolvido no âmbito do Centro de Investigação em Educação, do Instituto de Educação da Universidade do Minho, procura responder, entre outras às seguintes questões: i) . Em que sentido as reformas da administração escolar em Portugal, ao longo da última década, têm contribuído para a erosão dos processos de democratização e das práticas de participação nas escolas/agrupamentos?; ii) Quais os principais efeitos da mudança do "modelo de gestão" na autonomia das escolas/agrupamentos?
Este estudo desenvolve-se em duas dimensões de investigação: uma de natureza mais extensiva, concretizada através da aplicação de um inquérito por questionário ao universo dos diretores de escolas/agrupamento, e outra de natureza mais qualitativa, materializada na realização de quatro estudos de caso. Os dados aqui mobilizados foram recolhidos num desses estudos de caso e decorrem da aplicação de entrevistas a alguns informantes privilegiados e da análise de conteúdo de alguns documentos estruturantes do agrupamento, nomeadamente, o projeto educativo, o regulamento interno, o plano anual de atividades e o contrato de autonomia.
Palavras-chave: Autonomia, contratos de autonomia, escola

Introdução

A autonomia na administração das escolas públicas tem constituído objeto de estudo em diversas investigações. Ao longo do período da gestão democrática, o conceito de autonomia tem alimentado a retórica discursiva de vários normativos legais, co-habitando sempre com uma administração centralizada.[1] Atualmente, o debate em torno da autonomia recai nas alterações organizacionais decorrentes do Dec.-lei nº 115-A/98, que consagrou a sua "contratualização", e do Dec.-lei nº 75/2008 que impôs uma nova morfologia na organização escolar: o retorno de um órgão unipessoal na gestão das escolas. Apesar da aparente centralidade da autonomia nos vários normativos legais

[1] A título meramente ilustrativo vale referir que, só no Dec. Lei nº 75/2008, o termo autonomia é convocado mais de meia centena de vezes.

relativos ao governo das escolas, chegados ao final da 1ª década deste novo milénio, é a própria administração central a reconhecer que

> "A necessidade de reforçar a autonomia das escolas tem sido reclamada por todos os sectores de opinião. A esta retórica, porém, não têm correspondido propostas substantivas, nomeadamente no que se refere à identificação das competências da administração educativa que devem ser transferidas para as escolas." (Preâmbulo do Dec.-lei nº 75/2008).

A presente comunicação enquadra-se no âmbito uma investigação em curso subordinada ao tema "A governação e gestão das escolas públicas: o(a) diretor(a) em ação" desenvolvida no Centro de Investigação em Educação, do Instituto de Educação da Universidade do Minho e que inclui vários estudos de caso. Este projeto de investigação procura responder, entre outras às seguintes questões: i) .Em que sentido as reformas da administração escolar em Portugal, ao longo da última década, têm contribuído para a erosão dos processos de democratização e das práticas de participação nas escolas/agrupamentos?; ii) Quais os principais efeitos da mudança do "modelo de gestão" na autonomia das escolas/agrupamentos?

No âmbito dos estudos de caso, uma das dimensões a investigar é a problemática da autonomia no novo modelo de administração e gestão escolar. Hoje em dia, a assinatura dos contratos de autonomia representa um novo objeto de investigação que suscita a reflexão e análise em torno de várias dimensões, nomeadamente dos jogos de poder dos atores envolvidos no contrato, as pressões e condicionantes inerentes à execução do mesmo e os ganhos e perdas de autonomia dos atores escolares. Esta comunicação incide precisamente sobre a análise dos discursos dos atores da comunidade educativa sobre a autonomia e a sua contratualização num agrupamento de escolas do Minho.

Em termos metodológicos, os dados de investigação apresentados baseiam-se num estudo de caso - um agrupamento de escolas básicas situado na região do Minho. O estudo de caso teve início em Maio de 2014 e encontra-se ainda em curso, convocando várias técnicas de investigação, com destaque para entrevistas semi-estruturadas e análise documental. Os dados que apresentamos nesta comunicação foram obtidos através das entrevistas a diversos atores do agrupamento, nomeadamente ao presidente do conselho geral, representante da autarquia no conselho geral, ao professor mais novo e ao professor mais antigo do Agrupamento, a um coordenador de departamento, a um representante dos professores no conselho geral, aos coordenadores das escolas do 1º ciclo do Agrupamento e também a análise documental de vários documentos do agrupamento, nomeadamente, Projecto Educativo, Regulamento Interno, Contrato de autonomia.

Autonomia: breves considerações teóricas

Do ponto de vista etimológico, autonomia deriva do conceito francês *autonomie*, que significa "direito de se reger pelas próprias leis" (Machado, 1977:354). No campo da sociologia das organizações, M. Weber (1983:108) foi dos primeiros autores a definir que, numa perspetiva sociológica, uma organização/associação pode ser "autónoma ou heterónoma" sendo que a "**Autonomia** significa, ao contrário de heteronomia, que a ordem da associação não é outorgada – imposta – por alguém fora da mesma e exterior a ela, mas pelos próprios membros e nessa qualidade qualquer que seja

a forma em que tal tenha lugar" (destaque do autor). Na mesma linha de pensamento, a definição da capacidade de os atores organizacionais definirem a "ordem" numa organização significa a detenção do "poder de se autodeterminar, de auto-regular os próprios interesses - ou o poder de se dar a própria norma. [...] Neste sentido amplo, o ente público autónomo exerce o seu poder de autonomia muito especialmente quando elabora os seus próprios estatutos e emana os seus regulamentos" (Machado, 1982:8). J. Barroso (1997) articula, de igual modo, o conceito de autonomia com o conceito de "autogoverno". Contudo, adverte o autor,

> "se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a "independência". A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autónomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua acção se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações." (Barroso,1997).

No campo educativo, a autonomia pode ser entendida como tendo uma "natureza dimensional" (Sousa Fernandes, 1992:223) múltipla, integrando no seu seio várias vertentes: política, administrativa, científica e pedagógica. A autonomia *política* assume, neste caso, a forma de descentralização na sua forma mais pura. Este tipo de autonomia inclui três características essenciais: "a autonomia de exercício de funções políticas – autonomia de orientação – e a autonomia de exercício de funções jurídicas-auto-normativização- e a escolha dos seus governantes – auto-governo" (*ibidem*, 244). No cenário português, o exemplo mais ilustrativo deste tipo de autonomia é a descentralização das regiões autónomas, sendo inexistente no âmbito do sistema educativo não superior.

A autonomia *administrativa* assume um carácter essencialmente executório de atos definidos e "insusceptíveis de recurso hierárquico" (Sousa Fernandes, 1992:223). Tendo como base os contributos de vários autores, tais como M. Caetano, M. Canotilho e Esteves de Oliveira, Sousa Fernandes (1992) identifica quatro modalidades desta autonomia: a autonomia regulamentar (produção de regulamentos próprios), a autonomia financeira (orçamento privativo), autonomia patrimonial (gestão livre do património) e autonomia de provimento de pessoal (recrutamento de recursos humanos).

A autonomia *científica* e *pedagógica* ocorre quando "uma unidade orgânica do sistema educativo […] dispõe de liberdade de decisão no exercício das funções técnicas destinadas à satisfação de necessidades educativas concretas (escolha de conteúdos instrucionais e de meios pedagógicos para a realização de funções educativas da escola)" (*ibidem*, 227). Apesar da aparente proximidade entre o campo científico e pedagógico existem autores que consideram importante distingui-los. A autonomia científica reside sobretudo na capacidade de "criar currículos que a organização considera adequados […] e na liberdade de investigar" (Formosinho, 1986). Por outro lado, a autonomia pedagógica centra-se sobretudo a) na "escolha de métodos e técnicas de ensino e de avaliação", b) "na escolha de estrutura de organização de ensino e de avaliação" e c) "na constituição e funcionamento dos órgãos de gestão do ensino e da avaliação" (Sousa Fernandes, 1992:228-229).

No âmbito educativo, a maioria dos estudos desenvolvidos em Portugal tendo em conta esta temática, centraram-se quase exclusivamente, na aplicação destes conceitos à análise da

organização escolar. Desta forma, entender a autonomia das escolas públicas corresponde linearmente à capacidade da organização escolar produzir as leis pelas quais se rege, a qual implica a transferência de competências dos diferentes níveis de administração para os órgãos da organização escolar. Neste sentido, entendemos, seguindo J. Barroso (2000:24) que a

> "autonomia é sempre relativa e desenvolve-se no quadro de múltiplas dependências, de que se destacam: a tutela dos diferentes serviços centrais e regionais do Ministério da Educação, as atribuições e competências das autarquias, os direitos dos cidadãos (em particular dos alunos e suas famílias); os saberes, competências e direitos profissionais dos professores".

Então, na perspetiva do autor, o conceito de autonomia encerra em si diferentes dimensões, entre elas a dimensão "ética, social e política" (*ibidem*) de forma a alargar o "campo de decisão" dos atores organizacionais, já que a redução da autonomia à existência de um "diploma legal" será negligenciar a dimensão social da capacidade de agência dos atores organizacionais: a "autonomia decretada" não se materializa necessária e automaticamente em autonomia praticada e esta pode construir-se (ainda que de modo clandestino), num quadro normativo heterónomo.

Assim, situar o contexto administrativo das escolas implica conhecer o tipo de administração presente, que pode adquirir a forma centralizada e/ou descentralizada. Tendo como referência os tipos de administração apresentados, o desenvolvimento da autonomia das escolas básicas e secundárias encontra-se, segundo alguns autores, articulada com o tipo de administração pública descentralizada, já que é, sobretudo, neste tipo que se prevê a existência de órgãos autónomos, ao passo que a centralização pressupõe uma forte dependência das normas estatais. Assim, por um lado, no âmbito da centralização, temos uma conceção de escola enquanto "serviço local do Ministério da Educação" (Formosinho, 1989) ou uma "escola dependente" (Sallán, 1997). Por outro lado, decorrente de uma administração descentralizada, radicada nos antípodas da escola anterior, temos uma conceção de escola como "comunidade educativa" (Formosinho, 1989) ou "escola autónoma" (Sallán, 1997).

J. Formosinho (1989) apresenta duas conceções de escola articuladas com o tipo de administração pública: a) a escola como "Comunidade Educativa" desenvolvida numa administração descentralizada e com autonomia e b) "Serviço Local do Estado" que se desenvolve num modelo centralizado e sem autonomia. Decorrente destas duas conceções, o autor considera que a noção de escola como "Serviço Local do Estado" localiza a direção da escola no exterior, nomeadamente nos serviços centrais do Ministério da Educação, tendo subjacente uma conceção de professor como "funcionário público". Por oposição, a conceção de escola como "comunidade educativa" centraliza a direção das escolas no seu seio, no designado "Conselho de Direcção da Comunidade" concebendo o professor como um "profissional".

À luz destas conceções, podemos considerar que o conceito de autonomia se encontra intimamente ligado com o conceito de descentralização. No entanto, esta posição não é consensual. Sousa Fernandes (1992:219) admite "a possibilidade de, mesmo dentro de um modelo centralizado, haver graus de decisão autónoma. A autonomia é uma componente essencial do modelo descentralizado,

mas pode também existir num modelo centralizado. Isto significa que os conceitos de autonomia e descentralização não são equivalentes".

Em Portugal, a tendência administrativa do sistema educativo no âmbito das escolas básicas e secundárias é a centralização, embora no final da década de 80, início dos anos 90 tenha assumido a forma desconcentrada. No entanto, apesar da tradição centralista do sistema de ensino, a descentralização constitui um *leit motiv* dos discursos legais sobre a Educação desde o período da Monarquia Constitucional, até aos dias de hoje.

A *autonomia* das Escolas na gestão democrática: apontamentos

Desde o período que se seguiu ao 25 de Abril de 1974, e que inaugurou uma nova etapa na administração das escolas - a gestão democrática –, que o conceito de autonomia tem feito parte de muita legislação, propostas e estudos sobre a administração das escolas, assumindo até o estatuto, para alguns investigadores, de "terra prometida" (cf. Afonso & Lima, 1995) ou de "ficção necessária" (Barroso, 2004). Várias investigações têm adotado como objeto de estudo as relações entre o Ministério da Educação e as escolas, focalizando as relações de autonomia e de heteronomia. Estes estudos têm denunciado a carácter centralizador que tem vindo a perdurar ao longo do período da gestão democrática, como demonstram os trabalhos de L. Lima (2006, 2011) , C. Estêvão (2000, 1994), J. Barroso (1997, 2000), entre outros.

No campo legislativo, a vasta produção legal tem atribuído importância à autonomia das escolas, sem, contudo, criar condições para a sua efetivação. Se os primeiros anos que se seguiram à revolução de Abril foram imbuídos de uma "autonomia à solta" (Estêvão, 1994), o período da *normalização* viria a coartar as esperanças das conquistas de Abril – nomeadamente a descentralização e autonomia, simbolizando o "retorno do poder ao centro" (Lima, 2011). Assim, é sobre o pano de fundo da centralização, ainda que, a partir de finais dos anos 80, desconcentrada, que o conceito de autonomia tem vindo a fazer parte de vários normativos legais sobre a administração das escolas, embora a Lei de Bases do Sistema Educativo considerasse a existência tanto da descentralização como da desconcentração administrativa. Em 1988, os trabalhos produzidos no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE, 1988) propuseram um modo de administração das escolas assentes na descentralização e na autonomia das escolas. Todavia, os caminhos que a legislação tem encetado indicam orientações diferentes. O Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro inaugura uma primeira vontade governamental de dotar as escolas de autonomia. No entanto, apesar de os decretos-lei nº 172/91 e o nº 115-A/98 também proclamarem a autonomia das escolas, o carácter centralizador manteve-se, paradoxalmente, comprometendo a capacidade destas construírem a sua autonomia.

Nas últimas décadas, o argumento da autonomia serviu para legitimar uma nova morfologia organizacional e reordenar as relações de poder no interior das escolas. O Decreto-lei nº 115-A/98 introduziu, no panorama administrativo das escolas, a possibilidade de celebração de "contratos de autonomia" entre o ministério e as escolas, ainda que os mesmos tenham "ficado na gaveta" durante mais de uma década. Contudo, a "inovação" maior parece ter sido a imposição da figura do "diretor", órgão de administração e gestão unipessoal imposto às escolas pelo Dec.-Lei nº 75/2008, recrutado

pelo ”conselho geral” (outro produto da “lógica da reforma” do referido Dec.-Lei.) através de um ambíguo processo de concurso e eleição.

Um Agrupamento de Escolas do Minho – breve retrato do estudo de caso

O agrupamento estudado foi constituído no ano de 2003, sendo a sua homologação datada de 26 de Junho desse ano. Integra no seu seio um centro escolar (com educação de infância e o 1º ciclo), três jardins de infância, quatro escolas básicas do 1º ciclo e uma escola básica do 2º e 3º ciclos. A sede do agrupamento situa-se na Escola Básica do 2º e 3º ciclos, abrangendo uma área territorial de quatro freguesias. O corpo docente do “quadro do agrupamento” é constituído por noventa e seis elementos que incluem educadores de infância e professores do 1º, 2º e 3º ciclos.

Os órgãos de direção, administração e gestão do Agrupamento são:

a) Conselho Geral enquanto “órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade do Agrupamento, assegurando a participação e representação da comunidade educativa” (Regulamento Interno do Agrupamento de escolas do Minho).

b) Diretora- “órgão de administração e gestão nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial” (Regulamento Interno do Agrupamento de escolas do Minho).

c) Conselho Pedagógico- (O Regulamento Interno do Agrupamento de escolas do Minho não especifica as competências do Conselho Pedagógico).

d) Conselho Administrativo- é o “órgão deliberativo em matéria administrativa e financeira do Agrupamento de escolas” (Regulamento Interno do Agrupamento de escolas do Minho).

O Agrupamento, no documento estratégico que consagra a sua orientação educativa, assume

> “a intenção de construir a sua própria autonomia, isto é, a participação de todos com investimento na qualidade da educação, incentivo ao trabalho, à capacidade de organização e consequentemente ao reconhecimento social. A concretização desta visão exige que se desenvolva um trabalho que permita aplicar assertivamente as competências próprias nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro, patrimonial, de gestão curricular e dos recursos humanos, em função dos meios e recursos consignados e no respeito dos limites definidos em lei sobre a matéria” (Projeto Educativo do Agrupamento, 2014).

Recentemente, o agrupamento assinou com o Ministério da Educação e Ciência um contrato de autonomia, em vigor até ao final no ano letivo 2015/2016. Dos objetivos gerais do contrato de autonomia sobressai o seguinte:

> “Dotar o Agrupamento de Escolas […] de competências próprias, nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro, patrimonial, de gestão curricular e dos recursos humanos, decorrente do seu projeto educativo, em função dos meios e recursos que lhe são consignados […]”.

É precisamente sobre o âmbito desta dotação de competências que incide a investigação apresentada nesta comunicação, a partir das diferentes vozes dos atores educativos.

Perceções de Autonomia no Agrupamento – os discursos dos atores

Numa primeira fase da investigação encetada, pretendíamos conhecer as representações dos professores sobre a autonomia que experienciavam no seu quotidiano profissional, tendo em conta o atual modelo de governo das escolas decorrente da aplicação do Decreto nº 75/2008.

Quando questionados sobre as ruturas e continuidades entre a legislação anterior (Decreto-Lei nº 115-A/98) e a atual legislação (Decreto-lei nº 75/2008), os atores entrevistados não têm uma posição consensual. Por um lado, encontramos discursos que consideram que atualmente existe nas escolas uma maior autonomia, como demonstram os seguintes excertos:

> "Eu acho que houve um avanço muito grande em termos de autonomia, não é? … Não que seja a autonomia completa, mas melhorou-se muito em termos de autonomia, penso que hoje em dia as escolas já têm alguma hipótese de fazer alguma gestão interna e isso no passado não existia, portanto estávamos muito mais dependentes das diretrizes do ministério da educação e hoje em dia temos essas diretrizes, mas também temos aquilo que nós aqui podemos fazer internamente… Acho que assim como nas próprias linhas de ação, se esta escola acha que precisa de ter uma linha de ação virada para os resultados ou comportamentos tem-na, não é? O ministério não diz não nós queremos nesta linha. Portanto, há uma maior liberdade das escolas de poderem gerir alguns recursos, gerir linhas de ação." (CE/CD)[2]

Contudo, a mesma entrevistada atalha logo de seguida, relativizando o grande "avanço" antes enunciado:

> Por outro lado, acho que depois faltam recursos quer humanos, quer (não diria tanto logísticos) em termos de verbas para conseguir levar a cabo algumas das ideias que as próprias escolas têm, não é? A gente sente-se muito presa, às vezes, há falta de recursos. Eu luto muito com a falta de recursos humanos, muito, e de verbas, porque a gente pede alguma coisa e não há verba, portanto a própria câmara não tem verbas, nem pessoal não docente, portanto temos uma certa autonomia mas depois também estamos presos, porque estamos condicionados e acaba por ser mau também" (Idem).

Por vezes, os sentidos subsumidos no termo autonomia a que os nossos entrevistados se reportam emergem de modo muito vivo e interpelativo:

> "Nós já tínhamos, anteriormente, autonomia para gerir … todo o estabelecimento de ensino na altura era como diretor de escola, agora como coordenador de estabelecimento é a mesma coisa existe a mesma autonomia, baseados na lei conforme já referi, *desde que se cumpra a lei temos toda a autonomia para gerir todo o estabelecimento*" (CC- sublinhado nosso)

---

[2] Para identificar o papel institucional dos nossos entrevistados utilizaremos as seguintes siglas: CE- Coordenador de estabelecimento; CD- Coordenador de departamento; CG- membro do Conselho Geral; CDT- Coordenador(a) dos diretores de turma; OAE- membro do órgão de administração e gestão; EE- representante dos pais/encarregados de educação; AL- representante da autarquia local no Conselho Geral; P+A- Professor mais antigo no Agrupamento.

> "Aí vi … também agora nós somos autónomos, não é? Agora a escola tem um contrato de autonomia" (EE).

Por outro lado, alguns dos inquiridos revelaram um agudo sentido crítico em relação à "retórica" da autonomia, pondo em evidência a desconexão entre a "teoria" e a "prática"::

> "Teoricamente a tendência é para dar mais autonomia às escolas, teoricamente! Todavia, nós sabemos que dependemos muito ainda do poder central e toda a politica está centralizada e parece-me que agora estão a voltar a fazer o mesmo. Eu também já estive na gestão e realmente sentíamos isso muitas vezes, sentíamos que estávamos ali a dar a cara por políticas educativas com as quais não concordávamos, mas que tínhamos que de certa forma aplicar, eramos até mais administradores do que gestores. Eu creio que a tendência dos últimos anos é realmente para criar gestores de escolas, todavia acho que continuamos a ser administradores de escola para administrar aquilo que vem de cima. Sinceramente não vi uma grande evolução em termos práticos, em termos teóricos isso existe" (AL)[3],

> "Eu acho que nós, todos os bocadinhos de autonomia que temos conquistado tem sido muito arduamente, mas é muito pouco. Apesar de este ano a escola já ter um projeto de autonomia e ai podermos avançar, mas mesmo assim a autonomia que é dada ás escolas ainda é muito limitada (CG)

> "Nestes anos, e particularmente nestes últimos, tem havido uma direção por parte da administração central, uma panóplia de legislação que espartilha mesmo, quer conselhos gerais, quer diretores, que muitas vezes são meros executores da legislação que vem, e cada vez mais, cada vez há mais legislação e portanto as margens de autonomia que íamos tendo são cada vez mais diminutas, apesar de continuarmos …. Agora que cada vez é mais difícil é e quando as pessoas são confrontadas com rankings, com os resultados dos alunos, com os créditos de horas que dão em função dos resultados, quer dizer, cada vez mais estão a retirar ao professor essa vontade de trabalhar, de adequar as coisas aos currículos dos alunos, de tudo isso" (CG).

> "Todos os dias sai legislação, saem normativos, saem impositivos, portanto dizer que há autonomia é um bocadinho sinuoso. Claro que se consegue de vez em quando e em alguns aspetos, mas a autonomia financeira praticamente não existe, já uma autonomia pedagógica, sim, vai existindo" (P+A).

> "As escolas não têm vindo a ter mais autonomia, as escolas … força de aspetos exteriores, aspetos económicos não tem vindo a ter mais autonomia, mas são as forças dominadoras da nossa sociedade, por exemplo, o aspeto económico que é uma força dominadora neste momento e eu acho que isso se reflete, que vai originar muita coisa, por exemplo, o espaço físico, de não haver possibilidade de construir mais espaços físicos que possam permitir que as turmas não sejam tão grandes, isso vai originar uma dinâmica que só ai bastaria para … porque nós ficamos afunilados […] em tudo praticamente. E o que é que está aqui em causa? É um aspeto material (CD)

> "Não há autonomia económica porque essa continua na mesma, as verbas que vinham são iguais às que vêm, a escola não pode mexer muito, mas espero que possamos fazer a nível curricular algumas alterações que possam beneficiar os nossos alunos,

[3] Este entrevistado sustenta que o défice de autonomia do agrupamento é de algum modo compensado pela competência da diretora: "o agrupamento […] tem a sorte de ter à frente uma diretora que é muito competente, trabalha muito bem e tem tentado que a gestão da escola seja levada com alguma autonomia, muitas vezes sente-se presa porque em termos de escola não a deixam fazer mais nada" (AL)

> nós queremos uma escola para todos e há meninos que têm … há meninos que nós temos na escola e que nós sabemos que eles precisam de currículos diferentes, de atividades diferentes" (CG)

Uma das dimensões que emerge com particular acutilância nos discursos dos entrevistados é o "controlo pelos resultados", controlo esse que parece ter sido amplificado pelos "contratos de autonomia". Assim, diferentes atores denunciam a pressão existente na escola para o alcance de determinados resultados, a gestão para os objetivos, a responsabilização e a intensificação do trabalho docente inerente aos traços de uma *nova gestão pública*, como encontramos evidente nestes discursos:

> "Eu realmente estou de acordo que somos pressionados para tentar apresentar resultados, é assim neste momento com a autonomia vai ser diferente, nós temos uma percentagem, um agrupamento com autonomia nós ou a diretora vai ter que … vai fazer com que tenhamos uma percentagem nos exames, no geral, para apresentarmos resultados. Claro que isto começa … os exames, eu posso dizer que não sou muito a favor dos exames, nós já temos 4 anos e acho que chega para aqueles meninos […] agora tendo autonomia é claro que a diretora terá que assumir um … eu acho que nesse aspeto, quer dizer … aí é que vai fazer mais pressão sobre os professores, porque temos que ter nas escolas … imagine a minha escola tem 60%, mas com contrato de autonomia a minha escola deveria ter os 70%, não é, isso faz com que nós aí nos sintamos mais pressionados para tentar fazer, para lutar com os alunos e aí penso eu que iremos sentir mais isso,[…] Eu a nível daquilo que lhe estava a dizer é a nível da aprendizagem, portanto eu já sei que automaticamente ao assinarmos o contrato de autonomia as nossas notas têm que subir " (CE)

> "[O contrato] é atender às especificações de cada um e nesse sentido é que nós temos que tentar arranjar meios para que todos possam chegar ao 9.º ano com sucesso, mas tendo um currículo diferente, quando eu falo do currículo não é o oficial mas ao currículo estipulado, que é igual para todos, mas ao currículo que a escola lhes vai permitir ter para além dos apoios. Nós este ano … eu tenho alunos que veem para a escola 3 tardes por semana porque em casa não têm quem os apoiem, então eles vêm 3 vezes por semana para a sala de estudo, alguns é para organizar cadernos diários, outros é para fazer os deveres, outros é para estudar para desenvolverem outras capacidades, mas estes meninos se não tiverem este tipo de apoio eles não têm o mesmo tipo de acesso e depois veem os rankings e dizem que é tudo por igual, não é, medem tudo pela mesma linha só que eles não partem da mesma linha, a base de cada um deles é completamente diferente " (CG).

> "Os objetivos pretendem atingir algumas metas que têm que atingir, depois a avaliação vai ser feita assim como a avaliação da própria escola. Depois com a avaliação externa e vai ser avaliado o porquê de ter um contrato de autonomia com estas metas e o porquê de não terem sido atingidas, isso são metas que têm a ver com a pedagogia, com o sucesso escolar, com várias vertentes do ensino. Por exemplo, no caso do abandono escolar há uma meta" (AL).

> "Agora têm mais responsabilidade da parte da docente, porque a direção tem que atingir um quadro de excelência, a direção não, a escola tem que atingir um quadro de excelência nestes 4 anos, tem esse objetivo a cumprir e como tal, ela responsabiliza o corpo docente e responsabiliza-nos também a nós, também temos que investir mais tempo na escola e nos nossos educandos e eu acho que essencialmente o quadro de autonomia" (EE).

No entanto, se, por um lado, a autonomia contratualizada obriga à definição de metas precisas de sucesso educativo, por outro lado, assistimos à retração do Estado no financiamento das escolas e consequentemente das suas atividades educativas. No âmbito dos compromissos do Agrupamento em estudo, uma das cláusulas constante dos compromissos do Agrupamento é precisamente a convocação da sociedade civil para financiar a concretização das atividades educativas, como é definido na cláusula nº 5 (alínea 3) do contrato de autonomia:

> "Manter, com as entidades representativas do meio social envolvente, um diálogo e colaboração permanentes, que permitam ao agrupamento, por um lado, mobilizar recursos para a realização das suas atividades e, por outro, reforçar os mecanismos da sua integração na comunidade, tendo por base o quadro legal em vigor e desde que estes não apresentem encargos adicionais para o MEC"

Neste sentido, e tendo em conta a "autonomia" financeira, outro ator reconhece que o estabelecimento de parcerias com determinadas organizações sociais da comunidade envolvente, decorrente do contrato de autonomia, vem colmatar precisamente os processos de retração do Estado, o que sugere que os "contratos de autonomia, mais do que assegurarem a transferência de competências, envolvem antes a transferência de encargos:

> "esse contrato ajuda-nos em algumas coisas porque há várias empresas a ajudar, imagine que eu tenho algum projeto que quero desenvolver posso tentar, por exemplo, que uma dessas empresas me possa ajudar monetariamente a desenvolver o projeto" (CE).

Conclusão

A problemática da autonomia das escolas representa uma temática complexa, seja pela densidade teórica do conceito, seja pela sua apropriação sócio-política ao serviço de agendas e agentes muito diversos. A linearidade teórica do binómio descentralização-autonomia adquire outras morfologias e configurações quando transitamos do plano das *orientações para a ação* para o *plano da ação* (Lima, 1992) da administração educativa portuguesa, que faz constantemente o elogio da autonomia mas vai conservando, paradoxalmente, uma administração centralizada. A celebração dos contratos de autonomia veio introduzir uma nova dinâmica nos jogos de poder entre a administração educativa e as escolas (e também no interior destas), perpetuando a sua direção "atópica" (Lima, 2011), introduzindo uma nova tecnologia de controlo (as metas contratualizadas), e, simultaneamente, comprometendo novos atores locais no seu financiamento. Neste sentido, a autonomia da escola, como recorrentemente vem denunciando Lima (2006, 2011), e alguns dos entrevistados corroboram, parece não passar de poder/dever para executar (criativamente) o que foi decidido centralmente.

Nos testemunhos dos nossos entrevistados, ainda que em registos nem sempre convergentes, emerge com alguma regularidade a denúncia do Estado centralizador, o manancial de legislação que invade o quotidiano das escolas, as pressões performativas, a retração do Estado no

financiamento da educação, a corresponsabilização da comunidade envolvente no financiamento das atividades educativas oferecidas pela escola, a centralidade da figura (unipessoal) do gestor (diretor), constituem dimensões que simbolizam dimensões importantes que esboçam traços típicos da *nova gestão pública*. Assim, o discurso da autonomia parece ser mais inteligível à luz de uma nova regulação por parte do Estado que se assume forte no controlo e fraco na provisão.

A introdução do contrato de autonomia induziu uma nova ilusão da autonomia que, sob a capa de uma maior "liberdade" curricular, permitiu ao Estado definir novas formas de controlo de "qualidade" assentes na execução de metas do sucesso educativo e nos processos refinados de avaliação das escolas facultando a introdução de mecanismos de *performatividade* e de *responsabilidade* (*accountability*) (Ball, 2004) no interior das escolas.

A consolidar-se este cenário, a autonomia das escolas, mais do que reforçar o seu autogoverno, pode representar antes, como admite Lima (2014), a "ascensão de uma pós-democracia gestionária", hipótese de trabalho para a qual os dados empíricos aqui mobilizados não deixam de proporcionar alguma sustentação.

Bibliografia

Ball, S. J. (2004), "*Performatividade, privatização e o Pós-Estado do bem-estar"*; *in Educação & Sociedade*, vol. 25, n.º 89, pp. 1105-1126.

Barroso, J. (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Ministério da Educação.

Barroso, J. (2000). "Avaliação e Autonomia – algumas reflexões sobre a avaliação externa do 'Regime de Autonomia e Gestão' das Escolas" *in Informação*. Lisboa: Inspecção Geral da Educação – Ministério da Educação, Ano 8, n.º 1, pp. 20-33.

Barroso, J. (2004). "A autonomia das escolas: uma ficção necessária". *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, n.º 2, pp. 49-83.

Estêvão, C. V. (1994). "O novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas numa abordagem (neo)institucional"; *in Formação. Revista da Inspecção-Geral de Educação*, 2, pp. 49-56.

Estêvão, C. V. (2000). "Repensar a Autonomia das Escolas à luz de uma cartografia de justiça"; *in Informação*. Lisboa: Inspecção Geral da Educação – Ministério da Educação, Ano 8, n.º 1, pp. 35-50.

Fernandes, A. S. (1992). *A centralização Burocrática do Ensino Secundário. Evolução do Sistema Educativo Português durante os Períodos Liberal e Republicano (1836-1926)*. Braga: UM (Tese de doutoramento policopiada).

Formosinho, J. (1986). "A Regionalização do Sistema de Ensino"; *in Cadernos Municipais*, n.º 38/39, pp. 63-67.

Formosinho, J. (1989). "De Serviço do Estado a Comunidade Educativa: uma Nova Concepção para a Escola Portuguesa", *in Revista Portuguesa de Educação*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho, n.º 1, pp. 53-86.

Garin Sallán, J. (1997). "Modelos Organizativos – Modelos Directivos". in GARAGORRI, Xavier & MUNICIO, Pedro (coord.) *Participación, autonomia y dirección en los centros educativos*. Madrid: Editorial Escuela Española, pp. 291-308.

Lima, L. C. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, Centro de Estudos em Educação e Psicologia.

Lima, L. C. (2006). Administração da educação e autonomia das escolas. In Conselho Nacional de Educação. *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação*(pp. 5-55). Lisboa: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Lima, L. (2011). "Diretor de escola: subordinação e poder"; *in* António Neto-Mendes, Jorge A. Costa, e Alexandre Ventura (Orgs.). *A Emergência do Director da Escola. Questões Políticas e Organizacionais, Actas do VI Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp.47-63.

Lima, L. C. (2014). A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária? *Educação e Sociedade*, v. 35, nº. 129, p. 1067-1083.

Lima, L. C. & Afonso, A. J. (1995). "The promised land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal". *Educational Review*, 47(2), 165-172.

Lima, L. C. (coord.); Estêvão, M. Lucas; Matos, Lisete; Melo, Alberto; Mendonça, M. Amélia (1988). Portugal. Ministério da Educação. *Comissão de Reforma do Sistema Educativo*. *Documentos Preparatórios – III*. Lisboa: GEP/ME.

Machado, J. B. (1982). *Participação e Descentralização Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina.

Machado, J. P. (1977). *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte.

Weber, M. (1983). *Fundamentos da Sociologia*. Lisboa: Editora Rés.

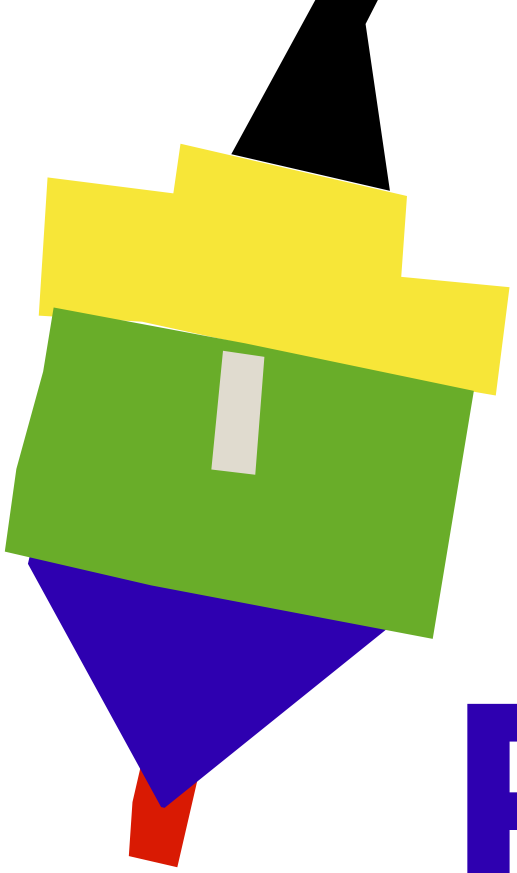
Legislação

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro

Decreto-lei nº 172/91 de 10 de Maio

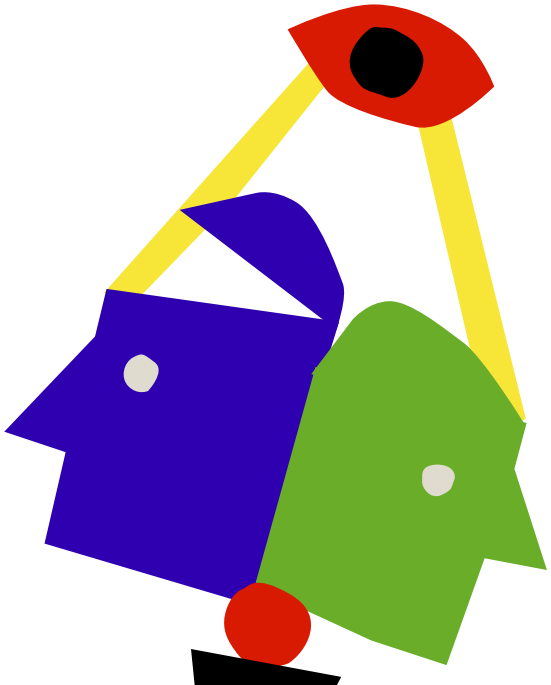
Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio

Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril



EIXO 06

Poder local e Educação



A Autarquia e a Escola: dinâmicas de partilha na gestão dos recursos humanos

Armando Paulo Felizardo
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
felizardoap@sapo.pt

Maria João de Carvalho
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
Centro de Investigação e Intervenção Educativas -CIIE
mjcc@utad.pt

Resumo: As políticas educativas do governo têm optado por uma descentralização focada na transferência de competências para o poder local (municípios), expressa nos Decretos-Lei n.os 7/2003, 144/2008 e 30/2015.

Com efeito, o poder local tem progressivamente adquirido novas competências no domínio da educação, nomeadamente no âmbito da gestão do pessoal não docente, sendo que é neste contexto de processo de descentralização e da crescente municipalização da educação que procuramos conhecer como se articulam as lideranças autárquicas com as lideranças escolares na gestão do pessoal não docente (PND).

Do estudo foi possível concluir que a relação que se estabelece entre escola e autarquia, apesar de curial, nem sempre se revela articulada e que o PND, afeto à autarquia, não tem uma representação simbólica dessa dependência. Concorre para esse facto a ausência de convívio profissional quer com as lideranças quer com os recursos humanos do município e a atribuição de funções ser levado a cabo pela própria organização escolar.

Palavras-chave: Descentralização; Municipalização; Contratualização; Pessoal Não Docente.

Introdução

O tema da centralização *versus* descentralização é atual e recorrente. A coberto da celebração de contratos, presentemente decorre mais uma tentativa de efetivação de políticas de municipalização, reflexo da aprovação e implementação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e dos Decretos-Lei n.os 144/2008, de 28 de Julho, e 30/2015, de 12 de fevereiro.

A procura da eficácia, assumida como objetivo organizacional, leva o Estado a adotar políticas de aproximação dos órgãos da administração central aos cidadãos. Ao procurar descongestionar o processo decisório, acredita-se que o local é "o lugar de concretização da democracia participativa e de novas eficácias e investimentos face ao desenvolvimento" (Guerra, 2001: 193). Neste novo paradigma que promove a descentralização cabe ao Estado o papel de regulador das políticas implementadas. O local ganha autonomia de decisão, sendo esta o traço distintivo entre centralização e descentralização (Carvalho, 2014).

Breve referência às raízes históricas e ideológicas da municipalização

A participação dos municípios no setor da educação é antiga, foi reclamada e fugazmente efetivada no período liberal e na 1ª República, para ser recuperada e aprofundada no período democrático. Embora sem mandato legal, desde os séculos XV e XVI que muitos municípios

procuram assumir o papel de promotores do processo de ensino, chamando a si a responsabilidade de criar e financiar escolas (Fernandes, 2009).

Hoje, os municípios possuem mais meios, estão mais disponíveis e melhor preparados para intervir nas políticas educativas. Assistimos nas últimas décadas à mudança gradual destas políticas, passando de um paradigma defensor da centralização para um outro reconhecedor do importante contributo dos atores locais, designadamente, os municípios. Esta inflexão da tendência centralizadora decorre da "crise da escola e do sistema educativo construídos de acordo com o paradigma iluminista que dominou as políticas educativas do estado moderno" (Fernandes, 2014: 35).

A crise do Estado Educador e a legalização, no período pós-25 de abril, do modelo democrático da gestão das escolas, plasmado na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), conduziram a um movimento descentralizador, ainda em curso, da transferência crescente de competências para os municípios, reconhecendo a importância da comunidade, que como um todo se quer educadora, ao encontro da idealização do "município novo", de Félix Nogueira, e da formulação do "município-escola", de António Sérgio.

O paradigma da "governação por contrato"

Desde 2004 que, com o intuito de aprofundar a territorialização das políticas educativas, assistimos à generalização da designada "governação por contrato" com escolas/agrupamentos de escolas (contratos de autonomia) e municípios (contratos de execução).

A publicação dos Decretos-Lei n.ºs 144/2008 e 30/2015, ao propor aprofundar a verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, traduz a opção clara pela municipalização com claro prejuízo da autonomia da escola.

Estamos perante um processo descentralizador que confere ao município a função de coordenação local da política educativa, cabendo-lhe a difícil tarefa política de persuadir os serviços centrais, sempre e quando indispensável suprir as necessidades das populações. A comunidade local reconhece ao município "o papel de mediador, de influenciador e mesmo de liderança das reivindicações locais perante o poder central" (Fernandes, 2004: 40).

Destas iniciativas decorre uma nova perspetiva sobre o papel conferido ao município, porque participando na gestão do ensino ao lado do Estado, passa a usufruir do estatuto de instituição pública (Fernandes, 2014).

A administração central, ao publicar leis que legitimam os municípios como entidades que definem e concretizam as políticas públicas, "confere-lhes um papel principal, neste tempo de reafirmação do "local" como nível de produção de políticas" (Pinhal, 2013: 14).

Resta-nos aguardar ou então, como procuramos fazer, investigar para saber se a implementação da municipalização da educação em curso, uma vez mais, não passa de retórica descentralizadora. A história comprova que o Estado no domínio das políticas educativas, mais que descentralizar e transferir, opta por desconcentrar e delegar competências, transformando assim "as escolas em meras instâncias sem poderes de decisão, ou simples extensões dos próprios serviços centrais" (Carvalho, 2014: 68).

O estudo de caso

No contexto do processo da descentralização educativa e da crescente promoção política da municipalização da educação intentamos investigar o problema: "Como se articulam as lideranças autárquicas com as lideranças escolares na gestão do pessoal não docente?".

Procuramos conhecer as perceções que os coordenadores do pessoal não docente (PND) – assistentes técnicos e assistentes operacionais –, os líderes autárquicos e os órgãos de gestão do agrupamento de escolas (AE) construíram sobre a gestão dos recursos humanos, em resultado do processo de descentralização educativa.

No âmbito da gestão do PND, os nossos objetivos eram conhecer que fatores determinam as dinâmicas de poder; problematizar as escolas como *locus* de tensão/conflito ou de colaboração; perceber se o fator proximidade, em confronto com a centralidade, é potenciador de uma gestão de recursos humanos mais eficiente.

Como a temática e o problema que pretendemos estudar se inserem no campo das ciências sociais, a nossa investigação enquadra-se no paradigma interpretativo, de natureza qualitativa.

Defendendo uma visão subjetivista da realidade social, adotamos do ponto de vista ontológico uma posição relativista que não assume um caráter explicativo mas compreensivo da realidade. Considerando que nada é definido *a priori*, optamos por uma abordagem indutiva. Assim, presumimos que o conhecimento sobre a articulação das lideranças autárquica e escolar na gestão do PND, no contexto da "governação por contrato", só pode ser obtido com *insights* sobre as experiências pessoais dos intervenientes.

Esta investigação assumiu-se como um estudo de caso do tipo descritivo simples, utilizando como instrumentos de recolha de dados a observação, a análise documental e a entrevista semiestruturada. Os dados recolhidos, foram tratados com recurso à técnica da análise de conteúdo.

Caracterização do objeto de estudo

O nosso estudo incidiu sobre o município α[1] e o AE β[2] (único no concelho), situados no interior norte de Portugal. O concelho tem uma população de aproximadamente 6700 habitantes, dos quais 10% frequenta a escola.

Demograficamente trata-se de uma região com uma população envelhecida e de baixa natalidade, o que explica a progressiva diminuição da população escolar do município nas últimas décadas. As pessoas emigram ou migram para o litoral porque no concelho não existem saídas profissionais atrativas.

Apresentação, análise e discussão dos dados

Os municípios são hoje reconhecidos pelo Ministério da Educação e Ciência (MEC) como os parceiros privilegiados e capazes de assumir competências no domínio da educação. A coberto de

[1] Designação atribuída ao município para manter a confidencialidade dos entrevistados.
[2] Designação atribuída ao AE, para manter a confidencialidade dos entrevistados.

um processo de descentralização, que privilegia a municipalização em detrimento da autonomia da escola, a administração central procura obter ganhos de eficiência sem alocar, se possível, mais recursos financeiros.

É neste contexto que devemos compreender os contratos de execução celebrados entre os municípios[3] e o então Ministério da Educação (ME).

O contrato de execução (CE) celebrado entre o ME e o município α define as condições de transferência de competências para o município, nomeadamente nos domínios da gestão do PND, das atividades de enriquecimento curricular e da gestão do parque escolar.

A nossa análise centrou-se sobre a competência da gestão do PND, focando-se em quatro aspetos: a negociação e intervenientes no processo de adesão; a implementação da gestão do PND; a relação entre as lideranças autárquica e escolar; as perspetivas futuras sobre a municipalização.

Adesão ao CE: negociação e intervenientes.

A negociação do CE entre o município α e o ME obedeceu a uma lógica *top down,* partindo mais da iniciativa da administração central e não tanto do desejo ou reivindicação da comunidade local (Justino 2013). Estamos perante um processo ao qual a autarquia aderiu "convidada" pela então diretora regional de educação, pois, como expressa o presidente da câmara municipal (CM): "Nós aderimos, não digo pressionados, mas foi um convite, teria sido um convite com um jeitinho. Há uma intenção de conseguirem, nesta nova relação entre o ministério e as autarquias, com a educação pelo meio, celebrar estes acordos de execução."

No mesmo sentido podem ser interpretadas as palavras do ex-presidente da CM, quando afirma que "Houve uma série de pressões para assinar". No entanto, também ressalva que, sendo de opinião que "Um protocolo[4] desses seria de facto vantajoso para a escola, para as crianças, para os jovens, para os trabalhadores da escola, efetivamente para todos. Só não seria de facto vantajoso para o Presidente da Câmara.", a assinatura do CE configurava-se uma boa opção para a comunidade local.

Por outro lado, na perspetiva do ex-presidente da CM, o CE tinha ainda o mérito de reconhecer formalmente à autarquia competências que desde à muito já assumia[5], substituindo-se ao ME. A este propósito esclarece que quando o AE tinha "a necessidade de substituir uma funcionária que está de baixa, etc., etc. Centenas e centenas de vezes a Câmara mandava pessoal para a escola, não tendo a própria Câmara pessoal."

Também neste âmbito, atendendo ao envolvimento do município com as escolas, as transferências financeiras da parte do ME, para comparticipação nas despesas com a educação, era um aspeto que não podia deixar de ser considerado.

---

[3] De acordo com o Relatório Final de Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios (disponível em: http://www.dgeec.mec.pt/np4/202/, consulta efetuada em 22/01/2015), publicado em abril de 2012, 113 municípios celebraram contratos de execução com o ME.

[4] Termo usado, ao longo da entrevista, pelo ex-presidente da CM para se referir ao CE, assinado entre o ME e a CM em Agosto de 2009, no qual são definidas as condições de transferência de competências para o município, ao abrigo do art.º 2.º do DL nº 144/2008, de 28 de Julho.

[5] As autarquias foram assumindo competências diversas ao procurar, por sua própria iniciativa, intervir à margem do quadro legal (Pinhal, 2013; Fernandes, 2014).

No decurso do processo negocial, o ímpeto descentralizador do governo foi (mal) aproveitado pela autarquia para negociar algumas contrapartidas financeiras com o intuito de procurar melhorar e requalificar certos espaços escolares.

A autarquia obteve o acordo com o ME para a transferência anual do montante de 20.000,00 €, para manutenção e apetrechamento da escola básica e secundária.

No entanto, é reconhecido que nem todas as contrapartidas negociadas e aceites pelo ME foram concretizadas. Na verdade, como nem todas ficaram inscritas no CE, alude-se, pelo menos, a duas contrapartidas que nunca chegaram a materializar-se. Como explica o presidente da CM "Havia também uma intenção (…) que não ficou firmada no papel. Havia um compromisso de nos comparticiparem um investimento que estávamos a fazer num centro escolar de uma freguesia, que nunca foi concretizado".

No mesmo sentido, o ex-presidente da CM revela que na negociação foram acordadas verbas que nunca chegaram a ser disponibilizadas pelo ministério ao município. Este interveniente no processo esclarece que na negociação com a diretora regional de educação, atendendo aos problemas infraestruturais da escola básica e secundária, fez saber que havendo

> meia dúzia de problemas a resolver, (…) nós assinaríamos o protocolo se ficasse explícito no protocolo as verbas necessárias para efetuar os arranjos. Eram 200.000 € para resolver os problemas de saneamento, etc.. A senhora diretora (…) nos últimos dias antes da assinatura entra em contacto connosco dizendo que o dinheiro não podia ficar no protocolo … fizemos asneira.

Também conhecedor dos problemas infraestruturais da escola básica e secundária, o diretor do AE manifestou muitas reservas quanto à assinatura do CE, tendo oportunamente alertado o então presidente da câmara para o facto

> De estar a celebrar um CE que não fosse muito vantajoso para a autarquia, já que estava a receber todo um parque escolar com alguns anos de idade e que precisaria de obras de grande monta. Alertei o senhor presidente da câmara para ele ter a noção daquilo que estaria, passe a expressão, a herdar.

A verdade é que as expetativas do executivo camarário quanto às contrapartidas negociadas não foram inteiramente correspondidas. Algumas delas nunca chegaram aos cofres do município, o que leva o seu ex-presidente a reconhecer que "Alguma coisa falhou depois. E o que falhou depois, foi a crise que chegou. Eu penso que se não houvesse crise uma série de obras já se teriam feito".

Também não é menos significativa a necessidade da autarquia continuar a contratar recursos humanos, utilizando verbas do orçamento municipal, para colmatar as necessidades de PND das escolas do concelho, pois o rácio estabelecido pelo ME é insuficiente. Como enfatiza o presidente da CM: "nós além dos rácios temos muita mais gente, que é nossa.".

Analisando as preocupações que levaram a autarquia a solicitar algumas contrapartidas no decorrer do processo negocial, podemos concluir que do leque de competências transferidas para o município, previstas no âmbito do CE, ao abrigo do DL n.º 144/2008, de 28 de Julho, a gestão do PND foi subalternizada relativamente a outras, nomeadamente a gestão do parque escolar e das verbas que lhe foram destinadas para manutenção e apetrechamento. A não ser assim, como

compreender que o município, no decurso do processo negocial, não tenha solicitado qualquer montante adicional para contratação de PND? Estranha-se este facto, tanto mais que era ao município que o AE recorria sempre que tinha carência de PND.

O processo que conduziu à celebração do contrato desenvolveu-se com alguma rapidez e foi pouco participado. Embora partes interessadas, é significativo que tanto os órgãos de gestão do AE como o PND tenham sido mantidos à margem de todo o processo negocial. É, pois, natural que o mesmo seja merecedor de algum descontentamento por partes destes atores educativos. Assim se percebem as palavras do diretor do AE quando afirma:

> a única auscultação feita, e essa de forma muito informal, foi do Presidente da Câmara da altura, que procurou saber junto de mim, na qualidade de diretor, qual era a minha opinião sobre esse eventual CE. Então, aí sim, dei a minha opinião. Da parte do ministério, (…) mas isso já foi tardiamente, na altura da assinatura dos contratos de execução, houve um convite apenas para estar presente em Lisboa. Por razões óbvias, não estive.

A mesma informação é veiculada pelo presidente do conselho geral: “Nunca ninguém perguntou a opinião, parecer, sobre a municipalização ao conselho geral.”

O mesmo descontentamento transparece quando a coordenadora técnica expressa o seu sentir: “Ninguém nos perguntou se queríamos, se não queríamos, os prós e os contras eram estes e aqueles e nós manifestarmos se queríamos ou não. Foi um facto consumado.”

Como podemos depreender, o processo negocial que conduziu ao CE excluiu importantes atores educativos, nomeadamente o PND a quem foi alterada a tutela da sua gestão.

Estranhamos a não implicação do conselho geral nas negociações, enquanto órgão representativo de toda a comunidade educativa. Este facto é bem elucidativo de que são financeiras as verdadeiras razões do ME quando procura promover a descentralização de competências, por via da contratualização com os municípios. Neste cenário, impotentes, temos de reconhecer que a racionalidade económica impera e sobrepõe-se às pessoas.

Desta reflexão não podem ser excluídas outras razões para a desvalorização da participação da comunidade educativa e das estruturas de gestão da escola na negociação. Neste domínio, não é de desconsiderar a aprendizagem histórica resultante das anteriores tentativas de implementação da descentralização. Esta ensina-nos que a descentralização foi sempre objeto da resistência corporativista da classe docente (Nóvoa, 2005). Classe que continua a manter um grande peso na gestão das escolas.

Também a nosso ver, não menos importante terá sido a débil preparação da generalidade dos atores educativos para, de forma construtiva, darem o seu contributo num processo negocial que efetivamente descentralizasse competências para o poder local.

O tema descentralização, por via da municipalização, ganhou um novo ânimo com a discussão em torno do DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Contudo, talvez reflexo das tentativas anteriores que sempre a foram anunciando mas, na prática, apenas procuraram desconcentrar serviços aproximando-os dos cidadãos, deparar-nos com o cenário de sempre, ou seja, mantém-se a

oposição[6] acérrima dos sindicatos de professores e têm proliferado os debates e sessões de esclarecimento[7] sobre o tema.

A gestão do PND no âmbito do CE.

Da implementação do CE resulta a perceção generalizada de que na prática nada de relevante se alterou na gestão do PND.

As necessidades de PND deixaram de ser reportadas ao MEC, sendo agora transmitidas à CM. Com este intuito, no início de cada ano letivo, decorre uma reunião entre a vereadora da autarquia, com o pelouro da cultura e educação, e uma adjunta da direção do AE, para se proceder ao levantamento de eventuais necessidades de PND nas escolas do agrupamento. De forma complementar, sempre que se verificam ausências pontuais e imprevistas, a direção do AE coloca o problema à CM, que o procura solucionar. Neste cenário obtiveram-se ganhos inerentes a uma comunicação mais próxima e direta com os decisores.

Sob este prisma, no essencial o diretor do AE mantém as mesmas competências que tinha antes do CE, embora este não se coíba de expressar a convicção de que "perdeu claramente competências".

Tentando perceber a forma como é feita a gestão do PND, procuramos explorar algumas dimensões tidas como relevantes na sua implementação.

Sendo possível[8], a competência de recrutamento do PND foi a única que não foi delegada no diretor do AE, por despacho do presidente da CM, configurando-se um ponto sensível na articulação entre as lideranças autárquica e escolar.

Como lembra o diretor do AE, a não delegação da competência de recrutamento do PND, "foi uma opção. Não foi discutido sequer". Como é natural, não fazendo a delegação, o presidente da autarquia pensa de forma diferente: "O recrutamento não pode ser feito pela escola. Eles comunicam e nós fazemo-lo. Pela razão de que se houver uma denúncia do contrato quem vai ter de os suportar somos nós".

Estamos claramente perante uma opção que, não decorrendo forçosamente da legislação, se enquadra no domínio do exercício político e num modelo de desempenho pessoal da liderança.

Nas palavras do seu Presidente, o município assume-se como "barriga de aluguer", ao serviço do MEC, quando disponibiliza os recursos humanos para desempenhar funções não docentes no AE. Apesar de contratualmente ter a competência da gestão do PND, a CM continua a reportar ao MEC a decisão de abrir vagas para recrutamento de pessoal ao abrigo do rácio estabelecido.

É no contexto da opção por uma gestão cautelosa que podemos compreender a não delegação da competência de recrutamento do PND no diretor do AE. Claramente o presidente da câmara,

---

[6] Relembram-se as inúmeras iniciativas dos sindicatos dos professores, nomeadamente as da FENPROF, no combate à tentativa de implementar a municipalização no contexto da aprovação do DL n.º 30, de 12 de fevereiro.

[7] Sem pretendermos ser exaustivos e a título meramente ilustrativo, podemos neste âmbito fazer referência ao debate nacional sobre tema: "Municipalização: que caminho para a Escola?", promovido pelo Conselho Nacional de Escolas, em Santarém, no dia 19/01/2015; e ao seminário subordinado ao tema "Processos de Descentralização em Educação", promovido pelo Conselho Nacional de Educação, na Universidade de Aveiro, no dia 18/02/2015.

[8] Ao abrigo do ponto 4, do art.º 5.º, do D.L. n.º 144/2008, de 28 de Julho.

invocando uma possível futura denuncia do contrato, afirma que "quem vai ter de os suportar somos nós".

O recrutamento do PND, ao abrigo do rácio, obedece agora a uma lógica tripartida. O AE deteta a necessidade de preencher o(s) lugar(es), a CM implementa o processo de seleção dos candidatos através de concurso e o MEC informa da disponibilidade de vaga. A CM faz depender a abertura do concurso de parecer favorável do MEC. Desta forma, não assume na plenitude a competência que contratualizou com o ministério. Embora tendo a autonomia legal e financeira para poder decidir preencher as lacunas de PND, na verdade, neste domínio, o município age como uma estrutura periférica do MEC (Fernandes, 2005).

No entanto, a CM disponibiliza, extra rácio, assistentes operacionais para desempenhar funções de PND. A contratação por tempo determinado deste pessoal permite suprir as carências pontuais e imprevistas de PND no AE. Neste caso, o processo de recrutamento é totalmente da responsabilidade do município.

Num contexto de significativo absentismo que se tem registado, tal expediente tem-se revelado bastante benéfico para o AE. Sem esta a disponibilidade pontual de recursos humanos, em determinados momentos, seria muito difícil às lideranças escolares gerir serviços vitais do agrupamento.

A situação de no AE coabitam dois grupos[9] de PND não é a mais desejada criando alguns constrangimentos aquando da distribuição de funções. Como refere o diretor do AE "termos alguém que venha pontualmente trabalhar numa escola, isso condiciona, como é evidente (…). Eles desempenham funções que são inerentes a assistentes operacionais. Agora temos é algum cuidado, muito particular, com o lugar onde eles são colocados."

A coordenadora operacional corrobora esta situação, mas não deixa de apontar como negativo outro condicionalismo inerente ao trabalho de formação e adaptação, de quem chega de novo, às funções específicas de assistente operacional, o que a leva a lamentar-se: "às vezes veem uns dias, uma semana ou um mês, quando estão a aprender vão embora."

O CE tem o mérito de poder aumentar e diversificar a oferta de formação ao PND, que pode agora frequentar ações de formação promovidas quer pelo Centro de Formação da Associação de Escolas, a que pertence o AE, quer pela autarquia.

A participação da autarquia na disponibilização de formação complementar é relatada pela coordenadora técnica, quando esclarece "Eles mandam para aqui o mapa e o pessoal escolhe as que lhe interessa". Este aspeto também é comprovado nas informações obtidas junto da coordenadora operacional, quando afirma que "na câmara fomos fazer uma dos primeiros socorros, promovida pela associação de municípios".

Embora desde 2009 a oferta de ações de formação não tenha sido muita, talvez explicada pelo contexto de crise económica que atravessamos, não é de desconsiderar. De facto, a formação

[9] A leitura atenta da estrutura orgânica e do mapa de pessoal da CM leva-nos a identificar 2 grupos de pessoas que desempenham funções de PND. De um primeiro grupo, que integra a designada "seção de apoio administrativo ao AE", fazem parte o PND que transitou da tutela do ME para a CM e o que foi recrutado ao abrigo do rácio estabelecido. Do segundo, os assistentes operacionais que, integrando o designado "setor educação" do município, desempenham durante o período letivo ou por curtos espaços temporais funções nas escolas do agrupamento, na sua maioria funções a tempo parcial.

contínua surge como um aspeto em que claramente o PND beneficiou da deslocalização legal da sua tutela, no contexto da implementação do CE.

A "categorização" dos assistentes operacionais pode potenciar a ocorrência de possíveis conflitos. Compreensivamente diferentes relações laborais e remunerações podem produzir diferentes vínculos de filiação com os pares e com a organização. Este facto não sendo formalmente assumido pelas lideranças do AE, nas entrevistas realizadas, pôde no entanto ser percecionado nos contactos que fomos mantendo com os assistentes operacionais. Nessas observações destacam-se alguns desabafos e queixumes que de forma muito informal vão proferindo. Por vezes, os assistentes operacionais com vínculo sem termo, que integram a "seção de apoio administrativo ao AE", lamentam-se da qualidade do trabalho dos colegas contratados para desempenho de funções temporárias.

Sobre este aspeto, da existência de possíveis conflitos, não podemos deixar de estranhar a falta de denúncias formais da parte dos assistentes operacionais afetados, pois, quando confrontada com a existência de tensões ou conflitos, entre assistentes operacionais, a coordenadora operacional referiu desconhecer a sua existência.

Questionado sobre possíveis incómodos decorrentes desta "categorização", "vínculo definitivo" *versus* "contrato temporário", o diretor do AE considera "possível que aconteçam focos de conflitos entre pessoas que supostamente desempenham funções idênticas, mas em condições bem diferentes". Este mesmo entrevistado justifica a manutenção desta situação com questões remuneratórias, pois não deixa de constatar que "o pessoal que não tem vínculo não se mantém em funções 12 meses, (…) obviamente o seu vencimento é claramente inferior ao do pessoal que tem vínculo".

Relacionamento entre as lideranças da autarquia e da escola.

Tradicionalmente nos meios mais pequenos as disputas políticas podem ser mais inflamadas e despoletar tensões ou conflitos entre os opositores. O facto de no último ato eleitoral autárquico o atual presidente da CM e o diretor do AE serem opositores políticos, levou-nos a procurar saber como se relacionam estas lideranças no contexto institucional.

Tanto o presidente da autarquia como o diretor do AE procuram transmitir a ideia de normalidade nas relações que mantêm. Salientam o espírito de colaboração e comprometimento na resolução dos problemas que vão surgindo no AE. No entanto, transparece das suas palavras estarem conscientes de alguma reserva que vão procurando na sua *praxis* gestionária.

Assim, é revelador que o presidente da CM assuma que o ter disputado umas eleições com o diretor do AE o leva "a ter com a escola um cuidado ainda acrescido". Também o diretor do AE reconhece que: "Tenho um cuidado acrescido, em que as minhas posições não possam ser interpretadas noutro sentido, legitimamente ou não (…). Reflito sempre com muito mais cuidado nas minhas tomadas de posição, mesmo a nível institucional".

Este cuidado pessoal redobrado adquire maior relevo se tivermos o entendimento de que o perfil pessoal tem maior peso no desempenho de cargos institucionais do que propriamente as questões político-partidárias. Nos meios pequenos, muito mais que a filiação política e partidária, os cargos

ou funções são condicionados pela personalidade de quem os exerce. Ao refletir sobre esta questão, o diretor do AE perfilando esta ideia reconhece que: "esse é um dos meus grandes receios nestes contratos de execução (…). Eu acho que as coisas ficam muito dependentes, por vezes, da pessoa que ocupa determinado lugar, muito mais para mim do que o partido".

Ressalve-se que todos os entrevistados são unanimes em afirmar que as relações entre CM e AE primam pela curialidade, proximidade e espírito colaborativo. No entanto, não escamoteando as informações do presidente do conselho geral e do ex-presidente da câmara, é inegável que, perante o aproximar da disputa política, não deixaram de ocorrer momentos de tensão latente, explicados naturalmente pelas legítimas aspirações que, enquanto cidadãos, estes dois líderes tinham e possivelmente ainda têm.

Saliente-se também que a disputa autárquica deixou marcas indeléveis na atuação do presidente da CM e do diretor do AE, que reconhecem ter ainda hoje, mesmo que inconscientemente, cuidados redobrados quando chamados a tomar determinadas decisões, procurando não ser mal interpretados pelas mentes mais retorcidas e imaginativas da comunidade local.

Perspetivas sobre a descentralização: municipalização *versus* autonomia da escola?

Conhecidas que são as recentes intenções da administração central, expressa nos últimos normativos publicados, no nosso estudo impunha-se perceber qual a visão dos atores que no terreno vêm implementando a propagada descentralização. Como percecionam a municipalização do ensino e qual consideram ser a tutela mais indicada para gerir o PND.

O presidente da CM em relação à descentralização de competências, ao mesmo tempo que manifesta algumas dúvidas quanto à implementação dos "protótipos" que vão surgindo, defende uma delegação clara de competências em que os municípios assumam um papel ativo e responsável. Questionado sobre se hoje firmaria com o MEC um CE, em jeito de balanço responde claramente: "Eu não o faria".

Como espectável o diretor do AE é defensor que o MEC promova a "descentralização junto das escolas e dos agrupamentos", dotando-as de mais autonomia.

Especificamente, quanto à competência da gestão do PND, estranhamente não se registam divergências. As competências de gestão do PND devem ser atribuídas à escola, que para tal deveria possuir autonomia financeira. Defendem os nossos interlocutores um processo de transferência de competências que ao responsabilizar a escola lhe dê objetivamente as condições para gerir de forma autónoma e eficiente o PND. O fator proximidade é desta forma fortemente valorizado.

Conclusão

Identificamos nas lideranças do município e do AE uma visão muito legalista e burocratizada do exercício da competência de gestão do PND.

No âmbito do CE, das competências transferidas para o município, constata-se que a gestão do PND é desvalorizada em detrimento de outras, nomeadamente a gestão do parque escolar e das verbas que lhe estão destinadas para manutenção e apetrechamento.

O sentir, a filiação organizacional, do PND não se alterou com a implementação do CE. O PND ainda se vê e é visto como pertencente à escola/AE, em nada se alterando os laços de identificação que continuam a manter com a comunidade educativa na sua *praxis* profissional diária.

À exceção da tutela remuneratória, na prática, o PND desvaloriza a sua integração no quadro de pessoal pertencente ao município, para o que concorre a ausência de convívio profissional e de relacionamento institucional, quer com as lideranças do município quer com o restante pessoal que desempenha funções no município. Neste domínio, devemos salientar a delegação, no diretor do AE, da generalidade das competências de gestão do PND. A competência do recrutamento, não delegada, é um ponto sensível na articulação da gestão do PND.

As relações entre as lideranças da autarquia e do AE primam pela curialidade, proximidade e espírito colaborativo, procurando contribuir para solução dos problemas com que o AE se vai deparando. No entanto ocorreram alguns momentos de tensão pessoal, entre o presidente da CM e o diretor do AE, explicáveis pela necessidade de afirmação política, compreensíveis e próprios entre dois opositores políticos que disputam uma eleição autárquica. Pela ponderação redobrada com que reconhecem tomar decisões, esta disputa ainda condiciona a gestão destes dois líderes.

Relativamente ao incremento do processo de municipalização, previsto no DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, as lideranças de topo e intermédias, ao mesmo tempo que manifestam algumas reservas, não deixam de reivindicar uma efetiva autonomia financeira. No entanto, são de opinião que a competência de gestão do PND deve pertencer exclusivamente ao AE.

Referências

Carvalho, M. J. (2014). *Os Poderes e a Escola*. Santo Tirso: De Facto Editores.

Fernandes, A. S. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Orgs.), *Políticas e gestão local da escola: Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 35-43). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho *et al. Administração da Educação. Lógicas burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 53-89). Porto: Edições Asa.

Fernandes, A. S. (2014). Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Machado *et al.*, *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais* (pp. 35-61). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.

Fernandes, R. (2009). O município e a instrução em Portugal no século XIX. In O. Graça & M. Felgueiras (Coord.), *Escolas Conde de Ferreira – Marco histórico da instrução pública em Portugal* (pp. 45-63). Sesimbra: Assembleia Municipal de Sesimbra.

Guerra, I., (2002). Espaço da organização escolar: a territorialização das políticas educativas. In A. Proust *et al.*, *Espaços de educação. Tempos de formação – Textos da Conferência Internacional Espaços de educação. Tempos de formação, realizada em Novembro de 2001* –, (pp.185-194). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Justino, D. (2013). Descentralização: Políticas e Dinâmicas Escolares em Contextos Municipais. In A. Adão & J. Magalhães (Orgs.), *História dos Municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje* (pp. 93-115). (S.l.): Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. [e-book disponível em: www.ie.ul.pt]

Nóvoa, A. (2005). *Evidentemente, Histórias da Educação*. Porto: Edições ASA.

Pinhal, J. (2013). Os Municípios e a oferta educativa. In A. Adão & J. Magalhães (Orgs.), *História dos Municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje* (pp. 131-147). (S.l.): Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. [e-book disponível em: www.ie.ul.pt].

Poder local e Educação

Descentralizar para otimizar processos de ensino-aprendizagem

Carla do Espírito Santo Guerreiro
Departamento de Português, ESE-Instituto Politécnico de Bragança
carlaguerreiro@ipb.pt

Manuel Luís Pinto Castanheira
Departamento de Supervisão da Prática Pedagógica, Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Bragança
luiscastanheira@ipb.pt

Resumo: A modernidade nas escolas passa por uma boa organização e gestão. Essa melhor administração terá maior sucesso quanto mais os dirigentes estiverem perto dos atores educativos. Por isso, é fundamental serem os atores sociais locais a gerirem e governarem as escolas locais, através de preocupações, estratégias e medidas adaptadas a cada realidade.
Dada a importância, cada vez mais invocada, da intervenção dos municípios na educação e do debate do tema, na atualidade, procuraremos, conhecer os fundamentos da descentralização territorial municipal e como nela evoluíram os municípios.
Para a concretização deste objetivo, analisaremos a evolução das competências das autarquias, em matéria de educação, desde o pós-"25 de Abril" à atualidade, interpretando-as à luz dos contributos teóricos e legais existentes. Demonstraremos como o poder local se pode apresentar como um agente com competências próprias, para tal necessitando de se organizar para que proporcione, de um modo correto, a audição e implicação das forças sociais, culturais e económicas da sua área geográfica e deve apresentar ideias claras quanto ao tipo de educação que preconiza, dentro das condições regionais e locais, concretizando-as em articulação com os vários agentes sociais e culturais, seus parceiros.
Para a consecução da nossa investigação apoiar-nos-emos num referencial teórico constituído por um corpus autoral de referência (Fernandes, 2005, Ferreira,2007, Formosinho, 2010, Lima,2009) e em revisão bibliográfica pertinente e atualizada.
Palavras-chave: Estado, Descentralização, Municípios, Transferência de competências em administração escolar, Poder local, Poder Central.

1. A centralização e as tentativas de descentralização da educação em Portugal

Podemos afirmar que não existe em Portugal tradição de uma intervenção das autarquias na administração da educação. Historicamente, verifica-se uma centralização estatal, pois têm sido poucas e de dimensão insignificante as suas competências educacionais (Pinhal & Viseu, 2001), ou seja, todos os sistemas educativos ocidentais são mais centralizados que descentralizados e o sistema público de ensino, iniciado no século XIX, aceite e generalizado algures no século XX, tinha como objetivos essenciais: centralizar, unificar e integrar (Barreto, 1995).

No século XIX, com a primeira reforma da instrução primária, tentou-se descentralizar o ensino. Efetuaram-se então, sucessivas alterações normativas, entre as quais a reforma de Rodrigues

Sampaio, que visava a criação de estruturas descentralizadoras de administração e gestão para o ensino primário.

No final do mesmo século, como salienta Fernandes (1994), verificou-se, no âmbito da educação, uma nova tentativa de descentralização de competências para as autarquias, através das seguintes medidas: "construção e manutenção de escolas, criação e manutenção de cursos de alfabetização, nomeação e remuneração de professores e concessão de subsídios aos alunos" (p. 51).

Com a implantação da República, a descentralização passa a ser uma das principais medidas, com vista à melhoria da ação educativa, o que, por outro lado, também aumentava o poder das autarquias. Neste sentido, a descentralização administrativa foi uma das propostas do programa dos republicanos que, desde há muito, ambicionavam a sua intensificação. Todavia, começam a surgir problemas, como atrasos no pagamento dos vencimentos aos professores, provocando nestes o desejo do restabelecimento da centralização. Assim, durante este período efetuaram-se vários momentos de alternância entre a centralização e a descentralização da educação para as câmaras municipais (Fernandes, 2004), por influência e ação direta de alguns políticos e pedagogos, tais como João Camoesas e António Sérgio, ondem que se salienta o modelo da "Escola-Município".

2. Do Estado Novo à emergência dos novos paradigmas de Desenvolvimento e de Educação

Cinco décadas de Estado Novo, marcado pela centralização e o controlo social das instituições, fizeram do Estado o educador do cidadão, sendo a Escola o seu instrumento privilegiado. De acordo com Machado et al. (2014) "O Estado Novo assume esta faceta de Estado-educador a quem incumbia a educação nacional, cuja organização e controlo pertence à administração central e passa pelo currículo académico, pelos modos de organização dos professores, dos alunos e do processo de ensino" (p.13). Com efeito toda a organização administrativa e pedagógica do Estado Novo constitui-se como um todo coerente e articulado, de forma a assegurar a confluência de todos os aspetos para uma educação nacional, presente na frase lapidar presente em todas as escolas primárias: "Aqui aprende-se a ser útil à pátria".

Após a II Grande Guerra, a educação torna-se objeto de uma procura cada vez mais generalizada, levando os países a assumi-la como sua, mas como estratégia de desenvolvimento socioeconómico da humanidade, pois acredita-se que a ascensão social depende essencialmente da preparação científica e cultural do ser humano. No nosso país, a Reforma Veiga Simão *(Lei n.º5/73* de 25 de julho) visa a democratização do ensino, permitindo no interior da escola, a ocupação, por parte de professores e alunos, a assunção de posições que mostrem ser cada vez mais evidente a necessidade de democratização da sociedade, efeito que, lembremos a data, ainda não era desejado pelo sistema governativo português. Nesta época, a democratização do ensino ficou apenas por uma política de alargamento da escolaridade obrigatória e por uma expansão quantitativa dos estabelecimentos, que passaram a estar mais próximo das populações

servidas, continuou, porém, a enfermar de constrangimentos que lhe advinham do regime político vigente, que não contemplava espaços de reflexão e participação, devendo-se-lhe o mérito de ter iniciado o processo de mobilização educativa daquela época, que assume maior expressão a partir de 25 de abril de 1974.É a partir desta data que a participação de professores e alunos no processo educativo ultrapassa os limites que o anterior regime permitia e se alarga às estruturas escolares (Machado et al., 2014).

3. A emergência do poder local autárquico em Portugal e a dimensão local do desenvolvimento e da Educação

Durante o período de vigência do Estado Novo, as autarquias locais eram, sobretudo, responsáveis pela construção, conservação e manutenção das escolas primárias, o que, de resto, constituía já um grande encargo para as autarquias sem meios e sem dinâmica. Na realidade, a nível municipal os recursos eram escassos e, por isso, as responsabilidades das câmaras municipais em construir, manter os edifícios escolares e assegurar diversas despesas, acabavam por não ser cumpridas. Por outro lado, o empenho do Estado português na educação de uma maior percentagem da população deve-se a pressões externas, começando a ser mais significativo no início da década de sessenta do século XX, como já anteriormente referimos (Fernandes, 1999).

É a partir da Revolução de 25 de abril de 1974 que os municípios portugueses recuperam a autonomia e conquistam novas atribuições e competências. Assim, “com a mudança política efetuada em 1974 e consolidada na Constituição de 1976, dá-se o renascimento do município como expressão da democracia local” (Fernandes, op. cit.p.167). A descentralização volta à agenda política depois da Revolução de abril, com a apresentação na Assembleia da República da proposta de *Lei n.º 315/I*, em 28 de abril de 1980, proporcionando um amplo debate nacional, visto que esta proposta visava a aprovação de uma Lei de Bases do Sistema Educativo que, nas palavras de Vítor Crespo, Ministro da Educação nessa época, significava o seguinte: “era minha convicção que não ter uma Lei de Bases ou um «documento orientador» correspondia a viver no reino das experiências pedagógicas, navegar ao sabor de pressões, demagogias ou soluções fáceis” (Teodoro, 2002, p. 276).

A descentralização é um processo pelo qual, através da lei, se transferem poderes de decisão, até aí pertencentes a órgãos do Estado, para os órgãos próprios de entidades independentes do Estado central, e que no âmbito da Administração Pública pode assumir duas formas: a descentralização funcional e a descentralização territorial. No primeiro caso, a descentralização verifica-se mais por razões de ordem técnicas que políticas, com a transferência de certas funções da administração central para órgãos ou instituições especializadas; no segundo caso, verifica-se sem qualquer dependência hierárquica dos órgãos do poder central, sendo, transferidas atribuições da administração central para instituições regionais ou locais, consideradas competentes e responsáveis para decidir sobre certas matérias (Pinhal, 1994). Contudo, os processos de descentralização são usualmente antecedidos por atuações de desconcentração. Nas palavras de Formosinho: “a Administração Central «vende» desconcentração por

descentralização, combinando uma retórica descentralizadora com normativos meramente desconcentradores (ou mesmo recentralizadores)" (Formosinho, 2005, p. 26).

Descentralizar significa, então, dar mais poder ao denominado Poder Local, sendo o Ministério da Educação aquele que se encontrava em melhores condições para dar os primeiros passos, ao inserir as escolas nas comunidades e ao transferir para a administração local a gestão dos recursos. De facto, foi aprovada na Assembleia da República, e posteriormente publicada em 1984, legislação que passa a atribuir aos municípios do Continente novas competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares, respetivamente o *Decreto-Lei n.º 77/84,* de 8 de março, e o *Decreto-Lei n.º299/84*, de 5 de setembro, assim como a definição e aplicação da ação social escolar através do *Decreto-Lei n.º 339-A/84,* de 28 de dezembro.

Com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), em 14 de outubro de 1986, passam a estar previstas, de acordo com os *artigos 38.º e 43.º*, formas de descentralização e desconcentração da administração educativa, prevendo também a possível regionalização do território nacional. Todavia, este diploma, para além da descentralização, privilegiava também a participação comunitária (*n.º 2 do artigo 43º*) com a renovação do serviço público educativo, que segundo Barroso (1998), passa pela transferência de "poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada decisão" (p. 33). Baseadas numa lógica cívica e comunitária de renovação da escola pública, estas estratégias visavam um incremento das políticas de descentralização e um reforço da autonomia das escolas, em que o papel do Estado passava a ser, essencialmente, o de estabelecer e regular as orientações básicas da educação.

Na sequência da LBSE foi publicado, em 3 de fevereiro de 1989, o *Decreto-Lei n.º 43/89*, que vem estabelecer o regime jurídico da autonomia das escolas dos 2.º e 3.º ciclos, dos ensinos básico e secundário. Este diploma possibilita à própria escola elaborar e definir a sua atividade educativa, através dos seguintes documentos: projeto educativo, plano anual de atividades e regulamento interno. Neste contexto, os municípios são confrontados com a possibilidade de uma maior participação na educação escolar, principalmente como parceiros no projeto educativo. Por outro lado, concretiza-se um maior envolvimento das Câmaras Municipais nas questões da educação com a participação nos órgãos de direção dos estabelecimentos de ensino não superior. Esta iniciativa foi implementada a título experimental em 54 estabelecimentos de ensino e definida pelo *Decreto-Lei n.º 172/91*, de 10 de maio. Nesta sequência, é consolidada a competência para os órgãos municipais poderem criar o Conselho Local de Educação (CLE), uma década depois da proposta apresentada pela Comissão da Reforma do Sistema de Ensino (CRSE), com a publicação do *Decreto-Lei n.º 115-A/98*, de 4 de maio, e posteriormente com a *Lei n.º 159/99*, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências par as autarquias locais.

4. A dimensão local do Sistema Educativo (1996- 2004)

Passados que foram vinte e dois anos da Revolução de abril, o poder autárquico reforçou-se e o seu âmbito de intervenção veio a conhecer um considerável alargamento, sustentado por um quadro legal que progressivamente lhe atribuiu mais competências. **A** institucionalização e o desenvolvimento dos Planos Diretores Municipais vieram permitir uma maior autonomia estratégica dos municípios no quadro das suas preocupações com a melhoria das condições de vida das populações.

A integração na Comunidade Europeia e a aplicação do Quadro de Apoio, com o Plano de Desenvolvimento Regional, estruturado em Operações Integradas de Desenvolvimento, reforçou a capacidade de intervenção dos municípios conduziu a um novo tipo de diálogo com a administração central. Foi na sequência deste processo que generalizou a intervenção das autarquias, mais precisamente dos municípios, sobretudo a partir da segunda metade da década de 80, nos domínios socioeconómico, cultural e educativo, como dimensão das suas preocupações com o desenvolvimento local.

No início dos anos 90, através de vários programas de intervenção e de sistemas de incentivos à qualidade (*Despachos n.º113/ME/93, de 1/7 e n.º 23/ME/95*, de 3 de abril) são implementadas modalidades diferenciadas de "associação de estabelecimentos. Citaremos, a título de exemplo: o Projeto de Escolas Isoladas (da iniciativa do Instituto das Comunidades Educativas), o Projeto Lethes (Promovido pela Universidade do Minho, em parceria com o Parque Nacional da Peneda-Gerês) e o Projeto de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP's) (*Despacho n.º 147-B/ME/96 de 1/8*). A existência destas diversas modalidades de associação dos estabelecimentos denota a preocupação em dar respostas contextualizadas aos problemas com que as comunidades locais se confrontam e constituem práticas de políticas educativas territoriais, sem que o Estado abandone o seu papel de regulação e estruturação da educação e do ensino.

Outro elemento importante para o exercício da autonomia das escolas foi o impulso dado aos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º Ciclo do Ensino Básico (*Despacho Normativo n.º 27/97 de 2/6*) e a criação, posterior, criação de uma unidade organizacional acima de cada escola, o denominado Agrupamento de Escolas, entendido como "uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimento de educação pré-escola e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projeto pedagógico comum (*Decreto - Lei n.º 115 A/98, de 4/5*). A criação desta unidade orgânica é parte integrante de um programa de reforço de autonomia das escolas, um processo que é simultaneamente político, administrativo teórico e prático.

Concordamos com Machado et al. quando defendem que este impulso pretendeu mobilizar os atores locais para a construção de agrupamentos de escolas e, simultaneamente, criar condições para a (re)formulação das cartas escolares concelhias e o reordenamento da rede escolar e, neste aspeto, a modalidade do agrupamento vertical de escolas favorecia melhor a descentração do estabelecimento de ensino de cada aldeia, diluindo esta no território do agrupamento onde se continuava a garantir a frequência da escolaridade básica inicial e, sob pretexto de só ela possibilitar a assinatura de "contratos de autonomia" por parte da Administração tornou-se a

modalidade privilegiada (*Despacho n. 13313/2003 de 13/6*) para proceder ao reordenamento da rede escolar através do encerramento de estabelecimentos de ensino, já previstos desde 1998, mas que esbarrava com a resistência das populações que tinham expetativas, legítimas, aliás, de manter aquele serviço público. No caso do interior do país, o encerramento da escola correspondeu a uma sentença de morte das populações, que sem as poucas crianças, se tornaram ainda mais vazias e desertificadas.

A ligação da escola ao território em que ela se insere e a existência de diversos estabelecimentos escolares no espaço do concelho sugerem a necessidade de um órgão local com funções de consulta, apoio, dinamização e coordenação educativa, o "Conselho Municipal de Educação", a criar por iniciativa do município (*Decreto Lei de 2003, de 15/1*). É a este órgão que compete deliberar sobre o acompanhamento do processo de elaboração e atualização da "Carta Educativa", a adequação das modalidades da ação social escolar, a apreciação dos projetos educativos a desenvolver nos municípios, as intervenções de requalificação do Parque escolar, o apoio a crianças e jovens com NEE, o desenvolvimento do desporto escolar, bem como apoiar iniciativas relevantes de caráter cultural, desportivo ou artístico. Este orgão tem ainda como competências: analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, refletir sobre as causas das situações analisadas e propor soluções adequadas para promover a eficácia do sistema educativo (*Decreto-Lei n.º7/2003, de 15/1, artº 4 , nº 1 e 2*).

A ligação da escola ao local em que se encontra inserida possibilita também que participem na sua administração elementos exteriores. Desta forma, ao abrigo da Lei de Bases do sistema Educativo de 1986, a Assembleia de Escola, órgão responsável pela definição de linhas orientadoras da Escola integra professores, pais, alunos, pessoal não docente, autarquias e representantes dos interesses socioeconómicos locais. Simultaneamente é este órgão que permite que a escola opte por um diretor ou um conselho executivo e determina que a direção executiva seja eleita "em assembleia eleitoral, a constituir para o efeito, integrada pela totalidade do pessoal docente e não docente em exercício efetivo de funções na escola, por representantes dos alunos do ensino secundário, bem como representantes dos pais e encarregados de educação" (*artºs-15º e 19.º, n.º1*).

5. Autonomia das Escolas- governação por contrato com municípios (a partir de 2005)

Em 2005, dá-se início a um novo ciclo de medidas educativas, pelo XVII Governo Constitucional, presidido por José Sócrates e tendo como Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues. O XVII Governo, no seu programa, apresenta as cinco ambições para a educação a cumprir na sua legislatura, das quais destacamos a que se prende com a implementação do programa da Escola a Tempo Inteiro: "Mudar a maneira de conceber e organizar o sistema e os recursos educativos, colocando-nos do ponto de vista do interesse público geral e, especificamente, do interesse dos alunos e das famílias" (*Lei Constitucional nº 1/2005*, de 12 de Agosto 2005).

A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático visa promover a igualdade de oportunidades e uma necessidade da credibilização da escola pública em responder às necessidades da sociedade. Neste sentido, alargaram-se os horários de funcionamento dos

estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e 1.º Ciclo do Ensino Básico, ofereceram-se atividades de enriquecimento curricular, tempos livres e refeições. Uma das caraterísticas estruturais de grande importância foi o fim do horário duplo nas escolas do 1.ºCiclo do Ensino Básico e uma passagem para regime de horário normal. O horário de funcionamento de cada escola do 1.º CEB passa a decorrer entre as 9h e as 17:30h, dividido em período letivo (5 horas diárias) e em período de enriquecimento curricular (2:00h ou 2:30h diárias). Se existirem condições de oferta e de componente de apoio à família (denominadas por atividades de tempos livres), pode funcionar antes e depois do horário obrigatório de atividade letivas.

Como atividades de enriquecimento curricular, o Ministério considera as seguintes: programa de ensino do Inglês no 3.º e 4.º Anos, apoio ao estudo, natação, atividades desportivas, atividades musicais e atividades lúdicas e recreativas.

A implementação deste programa só seria concretizável com a colaboração e partilha de responsabilidades entre o Ministério da Educação e parceiros sociais, como associações de pais e encarregados de educação e municípios, vendo nestes o parceiro fundamental para a concretização das suas políticas.

O XVII Governo Constitucional propõe-se modernizar a Administração Territorial Autárquica, aprofundando uma verdadeira descentralização e completando "o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias em paralelo com a alocução dos recursos correspondentes" (2005, p. 126). É de salientar que este foi um programa de Governo bastante ambicioso, pretendia implementar, de uma forma generalizada e célere, novas valências em dois setores de ensino bastante carenciados em infraestruturas e recursos humanos.

As autarquias, enquanto entidades promotoras das atividades de enriquecimento curricular, foram então chamadas a intervir em domínios de gestão de que até à data estavam afastadas, tais como: o fornecimento de refeições e a contratação de docentes.

À semelhança de Governos anteriores, o Ministério da Educação procurou negociar com a ANMP, conseguindo acordos e uma mudança profunda na organização e gestão dos estabelecimentos do 1.º ciclo do Ensino Básico. No entanto, segundo Martins (2007), no início da implementação do programa foi demonstrado o desacordo da ANMP pela forma rápida como o Governo pretendeu generalizar o programa do ensino do Inglês no 1.ºciclo do Ensino Básico.

O ano zero da escola a tempo inteiro iniciou-se com a publicação do Despacho n.º14.753/2005, 5 de julho que criou o programa de Generalização do Inglês nos 3.ºe 4.º anos do 1.º ciclo do Ensino Básico. Este programa foi apresentado como "oferta educativa extracurricular gratuita no sentido de proporcionar o desenvolvimento de competências e fomentar o interesse pela aprendizagem deste idioma ao longo da vida, bem como aumentar a competitividade dos trabalhadores e da economia Portuguesa" (*Despacho n.º14.753/2005, 5 de julho*)

O desenvolvimento do programa das atividades de enriquecimento curricular ocorre no ano letivo 2005/06, em regime de complemento educativo, sendo facultativo para os alunos e com a duração semanal de cento e trinta e cinco minutos. O programa era e é executado por uma entidade promotora, em princípio, a autarquia local (mas esta podia adjudicar em empresas, associações, cooperativas, etc.) e financiado em 100 euros por aluno pelo ME, sendo objeto de avaliação anual.

Em 3 de agosto de 2005, foi publicado o Despacho n.º 16795, que definia as normas a observar durante o período de funcionamento das escolas do 1.º ciclo do Ensino Básico. Determinava o mesmo Despacho que as escolas do 1.º CEB e os jardins-de-infância se mantivessem obrigatoriamente abertos, pelo menos até às 17:30h e, no mínimo, oito horas diárias, com vista à oferta de atividades de animação e de apoio às famílias, assim como de enriquecimento curricular ou outras atividades extracurriculares, de frequência facultativa por parte das crianças e alunos interessados.

Para aplicação deste programa, o Ministério da Educação definiu o perfil dos professores de Inglês, regras para a constituição das turmas e o Despacho que contemplava a constituição de uma comissão de operacionalização e acompanhamento (COAP) do PGEI/1.º Ciclo, composta pelos Diretores Regionais de Educação, pelo Diretor-geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular e por dois representantes da Associação Portuguesa de Professores de Inglês (APPI) (*artigo 6.º do Capítulo II do Despacho n.º 14753/2005*, de 5 de julho).

Em junho de 2007, no XVII Congresso da ANMP, realizado em Ponta Delgada, os municípios assumiam a continuidade de promotores das atividades de enriquecimento curricular com as seguintes condições: o ministério da educação garante a viabilidade financeira de cada uma das atividades; a assunção da responsabilidade para a colocação de pessoal não docente, quando necessário para o apoio das atividades de enriquecimento curricular; definição de parâmetros objetivos para a flexibilização dos horários curriculares, de forma a garantir um número de alunos que permitisse horários de docentes completos.

Como temos vindo a verificar, as autarquias nunca rejeitaram as assunções de alargamento de novas competências, mas sempre sublinharam que tinham de ser consideradas as contrapartidas. A mais pertinente prende-se, logicamente, com questões de natureza financeira.

Na continuidade das competências autárquicas relativas à gestão das escolas, é publicado o *Decreto-Lei n.º 75/2008* de 22 de abril, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. Este diploma, incluído na descentralização de atribuição de competências no âmbito da educação, representa uma nova perspetiva de gestão da escola, agora bastante centrada na figura do diretor, seu responsável máximo, pois configura um modelo de cariz empresarial e assenta numa lógica de gestão privada que nada tem a ver com a realidade da nossa escola.

Além disso, este Diploma remete a participação autárquica para um órgão designado de conselho geral, órgão colegial de "direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras de atividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa.*".* Ainda, segundo o disposto no *artigo 11.º*, a articulação da escola com o município faz-se com as câmaras municipais, respeitando as competências dos conselhos municipais de educação. Ao conselho geral são atribuídas competências fundamentais da escola, tais como: aprovar as regras de funcionamento (regulamento interno), as decisões estratégicas e planeamento (projeto educativo e plano anual de atividades), o acompanhamento da sua concretização (relatório anual de atividades) e eleger e substituir o diretor. "(…) além disso, confirma-se a este órgão o poder de

eleger e destituir o diretor, que por conseguinte lhe tem de prestar contas" (*Decreto-Lei nº75/2008).*

Na continuidade da descentralização de transferência de competências, do domínio da educação para os municípios e no cumprimento do Programa do XVII Governo, é publicado o *Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho*. No preâmbulo, é invocado o Poder Local como parceiro essencial na administração da educação e as experiências muito positivas até à data, razão pela qual "importa dar início a uma efetiva descentralização de competências que tenha como horizonte a transformação estrutural das políticas autárquicas", entendendo o Governo que se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios em paralelo com a alocação de recursos correspondentes" *(Decreto-Lei n.º144/2008 de 28 de julho*).

Acrescenta que este processo resultou de um consenso negocial entre o Governo e a ANMP. São enumeradas as transferências de competências a descentralizar: "pessoal não docente do Ensino Básico, fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do Ensino Básico, à gestão do parque escolar e à ação social nos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico e os transportes escolares" *(Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho).*

O reforço do poder local é promovido não apenas pela atribuição de competências a todos os municípios, mas também pela "transferência de competências não universais mediante contratualização entre os departamentos da Administração Central competentes e todos os municípios interessados e assenta em tipologia contratual e identificação padronizada de custos, de acordo com a atividade a transferir" *(Lei n.º 159/99 de 14/9, artº 6.º, n.º3*).

É também em 2008 que reaparecem os TEIP (Criado em 1996, com vista a promover a igualdade de acesso e sucesso escolar), este dispositivo público de politicas educativas, foi retomado, com a designação de TEIP 2. Ao mesmo tempo que faz da Escola a entidade diretamente responsável pela promoção do sucesso educativo, considera-a também uma instituição fundamental do desenvolvimento local, onde têm lugar as várias relações de parceria entre os agentes locais e a participação da comunidade no projeto de desenvolvimento da Escola e do *município (Despacho Normativo n.º 55/2008, de 23/10)*. Da mesma forma, os TEIP 3 procuram "estimular a ação da escola com a dos parceiros dos territórios educativos de intervenção prioritária" e assentam em contratos-programa para o desenvolvimento de um plano de melhoria *(Despacho normativo n.º 20/2012, de 25/9).*

Conclusões

Após a apresentação das principais linhas da política educativa em Portugal, em que privilegiámos a pesquisa documental e a análise de produção legislativa sobre os regimes de gestão de escolas públicas e a evolução das políticas e da administração da educação, podemos concluir que a intervenção dos municípios portugueses tem evoluído quer a nível das práticas quer das normas. Nomeadamente após a implantação do regime democrático e do reforço do poder local

consignado na Constituição de 1976 e concretizado em posteriores disposições legais, deu-se uma paulatina mudança quer no que concerne à sua perspetivação política quer no que respeita à sua atuação no tereno. Obviamente este não tem sido um processo fácil e desprovido de dificuldades, porém, concordamos com Fernandes (2014), quando afirma que " é visível que de uma forma persistente o município tem alargado a sua intervenção (…) e hoje é já um parceiro incontornável da política educativa"(p.60)

Atualmente a ação do Estado central desenvolve-se com base numa dialética entre a centralização estratégica da planificação e da repartição de recursos, por um lado; e da descentralização de decisões operacionais para as autarquias, por outro lado. Esta conjuntura conduz a duas posições em aparente contradição, mas que evoluem simultaneamente. Assim, a mudança no papel do Estado fundamenta-se no discurso da racionalização, que é contraditório visto que também é um discurso da (re)centralização, o que origina dinâmicas próprias mas também tensões entre o local e o centro.

A necessidade de articular "eficiente e eficazmente" com as autarquias as questões educativas verifica-se, não só, em relação à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, onde as autarquias têm competências legalmente transferidas, mas também relativamente aos outros níveis de ensino, nomeadamente, o 2.ºe 3.º ciclos e ensino secundário.

As competências atribuídas às autarquias em matéria educativa são condicionadas pelos constrangimentos na aplicação das competências regulamentadas, na insuficiência de meios (humanos e financeiros) e na posição que os municípios usufruem no sistema educativo. As lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e aos micro-poderes são de índole variada mas com predominância da lógica de liderança e da lógica subsidiária.

Referências Bibliográficas:

Baixinho, A. F. (1995). Educação e autarquias. Lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e aos micropoderes locais. Revista Lusófona de Educação, 18, 81-95.

Barreto, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo, *Análise Social*, Vol.XXX.

Fernandes, A. S. (1994). Educação e poder local. In Conselho Nacional de Educação, *Educação comunidade e poder local*. *Actas do seminário* (pp. 45-63). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Fernandes, A. S. (1999). Os municípios portugueses e a educação: entre representações do passado e os desafios do presente. In J. Formosinho et al., *Comunidades educativas. Novos desafios à educação básica* (pp. 159-180). Braga: Universidade do Minho.

Fernandes, A. S. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In J. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura, *Políticas e gestão local da educação* (pp. 35-43). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Fernandes, A. Sousa (2005b). *Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses.* In Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado,J.,Ferreira F.I.*Administração da Educação, Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*: Edições Asa.

Maçaira, A.P. (2012) O Poder local em educação. A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa autarquia municipal da Terra Quente Transmontana. Tese de Mestrado não Publicada: Bragança: Instituto Politécnico de Bragança.

Machado, Joaquim et.al. (2014) Municípios, educação e desenvolvimento local-projetos educativos municipais. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leitão.

Martins, J. I. (2007). *O Papel dos municípios na construção das políticas educativas* (Tese de doutoramento).Obtido em Repositório da Universidade do Porto -Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação: http://hdl.handle.net/10216/21556, Acedido em 12/7/2015 às 15h.

Pinhal, J. & Viseu, S. (2001). *A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão. Relatório 6, inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do continente*. Lisboa: Centros de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.

Teodoro, A. (2002). *As políticas de educação em discurso directo, 1955-1995*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Vinagre, A.J. (1993). *Poder local, desenvolvimento e educação*: *a política educativa da câmara municipal do seixal de 1986 a 1992 - um estudo de caso*. Tese de mestrado não publicada .Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Referencias Documentais:

Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de agosto (7º revisão constitucional da Constituição da República Portuguesa.

Contrato de Execução de Transferências de Competências para os Municípios em Matéria de Educação/2008, 16 de setembro.

Decreto-Lei n.º 79/77, de 25 de outubro - Lei do Poder Local.

Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de março – Delimitação e coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos.

Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de março – Atribuições das autarquias locais e competências dos respetivos órgãos.

Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro- Transfere poderes em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares.

Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de dezembro – Transfere para os municípios novas competências em matéria de ação social escolar.

Lei nº 46/86, de 14 de outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo.

Decreto-Lei nº 26/89, de 21 de janeiro - Criação das Escolas Profissionais.

Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro - Lei-quadro da Educação Pré-Escolar.

Despacho 16.795/2005, de 3 de agosto - Define as normas a observar no período de Funcionamento dos estabelecimentos de ensino público onde funciona o 1º CEB e pré-escolar.

Decreto-Lei n.º 172 /91, de 10 de maio – Regime de Direção e Administração dos Estabelecimentos de Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

Decreto-Lei n.º115-A/98, de 4 de maio – Regime de Autonomia, Administração e Gestão de Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro – Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as autarquias locais.

Lei n.º169/99, de 18 de setembro - Quadro de Competências para as autarquias locais.

Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro – Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração da carta educativa.

Decreto-lei n.º 144/2008, 28 de julho de – Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.

Decreto - lei n.º 75/2008, de 22 de abril – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos, da educação pré -escolar e dos ensinos básico e secundário /Regulamenta a participação das Associações de Pais/Encarregados de Educação no Conselho Geral.

Poder Local e Ensino de História Regional no Maranhão

Dayse Marinho Martins
Universidade Federal do Maranhão - UFMA[1]
daysemarinho@yahoo.com.br

Resumo - Abordagem sobre o enfoque de conteúdos referentes à História regional no nível Médio da Educação Básica da rede pública estadual do Maranhão, ressaltando os impactos da atuação do poder local na seleção de conteúdos e práticas docentes. O estudo terá como referência as contribuições da Nova História especificamente em História Cultural a partir da abordagem de Roger Chartier. Na análise sobre Currículo serão considerados os princípios teórico-metodológicos da Nova Sociologia da Educação de Ivor Goodson e André Chervel que ampliam a compreensão do currículo para além da dimensão técnica ressaltando seu aspecto político e as contradições presentes em sua constituição. A pesquisa é documental, qualitativa com método de abordagem hipotético-dedutivo e método de procedimento comparativo. A obtenção de dados enfocou as propostas curriculares da rede estadual de ensino do Maranhão bem como registros que demonstram a atuação de governantes locais na modelação do currículo em torno da caracterização cultural do maranhense trabalhada nas escolas.
Palavras-chave: História do Maranhão. Currículo. Poder local.

Este artigo é parte de uma pesquisa que enfoca a análise histórica e documental acerca do percurso de legitimidade e desenvolvimento da disciplina História do Maranhão no currículo da rede pública de ensino. A investigação abordou em sua problemática, como a disciplina História do Maranhão vem sendo ministrada no currículo estadual de ensino.

Para tanto, se fundamentou nas contribuições da análise sobre Currículo pelos princípios teórico-metodológicos da Nova Sociologia da Educação através da História das disciplinas escolares de Ivor Goodson e André Chervel que ressalta o aspecto político do currículo bem como o caráter de tradição presente na implantação das disciplinas escolares aproximando o estudo em História da Educação à pesquisa histórica.

A instituição de uma disciplina escolar não caracteriza somente um processo técnico de inclusão de um componente curricular no programa de estudos de determinado sistema educativo. O currículo está vinculado a representações de poder, denotando considerável alcance sociopolítico na organização de conteúdos. As disciplinas escolares possuem caráter de tradição à medida que estabelecem invenções, construções institucionalmente forjadas com base em sistemas de crenças e valores no contexto histórico de uma sociedade (HOBSBAWN, 2012).

A definição do *corpus* disciplinar perpassa pelo aspecto político que enfoca os objetivos do ensino em uma sociedade. “Os processos sociais que envolvem a produção do significado do conhecimento disciplinarizado assumem diferentes sentidos em função das múltiplas e variadas contingências históricas” (LIBÂNEO, & ALVES 2012, p. 230). A atribuição de significados a uma

[1] Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas PGPP – Universidade Federal do Maranhão – UFMA, Mestra em Cultura e Sociedade, Licenciada em Pedagogia, História e Filosofia, Graduanda em Psicologia – UFMA.

disciplina escolar abrange um processo relacional por meio de disputas no meio social acerca do que é válido para se estudar em determinado contexto histórico.

A pesquisa em história das disciplinas escolares contribui, portanto, na realização do inventário das práticas de instituição do conhecimento disciplinarizado demarcando suas rupturas e permanências. Considerar a dimensão política na construção do currículo traçando a história das disciplinas escolares permite desvelar no cotidiano dos sistemas educacionais, os elementos propulsores de uma sociedade e suas conjunturas.

A análise histórica do currículo problematiza a desmistificação de determinadas disciplinas elucidando os elementos sociais e políticos que influenciam na seleção de conteúdos e por sua vez, nas tradições que legitimam a coesão do grupo social ao qual pertence o sistema educativo. A ampliação das capacidades humanas pela via da formação escolarizada surge como instrumento vinculado a condições ideológicas e materiais. Isso demonstra, portanto, a importância de uma pesquisa educacional crítica que reconheça nas escolas a construção de significados por meio das formas de poder.

> Grupos sociais, ambientes e contextos sociais inteiramente novos, ou velhos, mas incrivelmente transformados, exigem novos instrumentos que assegurem ou expressem identidade e coesão social, e que estruturem relações sociais. Ao mesmo tempo, uma sociedade em transformação torna as formas tradicionais mais difíceis ou até impraticáveis. (HOBSBAWN & RANGER, 2012, p. 328)

Torna-se imprescindível caracterizar o contexto histórico de implantação de uma disciplina escolar. A análise da conjuntura social e política permite notar que aspectos incidem sobre a inclusão e delimitação de conteúdos nos currículos dos sistemas de ensino bem como nos padrões de permanências e rupturas impressos no saber disciplinarizado. Assim, o período que compreende a implantação da História do Maranhão como disciplina escolar corresponde à primeira década do século XX, tradicionalmente denominado pela historiografia nacional como Primeira República. Caracteriza, portanto, um contexto de reformulações no campo da instrução pública maranhense.

Nesse contexto, surge a figura política de Benedito Leite[2] que no período de 1893 a 1908, definiu os moldes do governo no Maranhão, traçando medidas e reformas administrativas executadas por aqueles que ocupavam o cargo de governador. Na administração da instrução pública, ressalta-se sua parceria com Barbosa de Godóis[3]. É através da atuação de Benedito Leite que surgem avanços no sistema de ensino público na primeira década republicana.

No cenário nacional, destacam-se as reformas implementadas com o início da República pelo governo Federal. Dentre elas, a Reforma Benjamin Constant ocorre por meio do Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890 que, embora limitada ao Distrito Federal, constituiu-se em referência para a organização do ensino nos Estados. Fundamentada em moldes positivistas, direcionou a composição dos currículos enfocando aspectos científicos. O objetivo da reforma era superar o

---

[2] Natural de Rosário, de abastada família. Cursou Direito em Recife exercendo cargo de promotor no interior do estado e ingressando na política a partir do apoio de Gomes de Castro (VIVEIROS, 1957, p. 04).

[3] Antonio Batista Barbosa de Godóis nasceu em São Luís, aos10 de novembro de 1860 e faleceu no Rio de Janeiro, aos 4 de setembro de 1923. Formou-se em Direito pela Faculdade de Recife e foi procurador da Justiça Federal no Maranhão. Dedicou-se também ao magistério (AML, 2008).

ensino humanístico enquanto herança da educação jesuítica. A concepção positivista de Benjamin Constant superava a ideia de uma essência vinculada a Deus e enfocava a natureza humana, racional, considerando a escola pública, instituição laica, gratuita e universal (SAVIANI, 2011).

Diante desse quadro, foram estabelecidos no Maranhão regulamentos para organização do sistema de ensino. O governo de José Thomaz da Porciúncula institui em 1890 um decreto direcionado à instrução pública, dividindo-a em primário, secundário e técnico. "Esse decreto, mantinha o Liceu com a introdução de algumas reformas em sua organização, cria a Escola Normal, um Conselho Superior de Instrução Pública e um Instituto Técnico" (ANDRADE, 1984, p.30). As alterações no campo educacional do Maranhão se fundamentavam no movimento reformista nacional centrado no discurso do progresso pela urbanização e industrialização.

A primeira década republicana caracteriza, portanto, um contexto de reformulações no campo da instrução pública maranhense. Para tanto, o discurso educacional enfoca a transição de uma concepção mnemônica de ensino para uma perspectiva cientificista a partir da ideologia positivista de educação pelo progresso. É nessa conjuntura que se pode perceber como se forjou a tradição representada pela implantação da História do Maranhão como disciplina escolar. Os programas curriculares estabelecidos para o ensino secundário no Liceu e, posteriormente, na Escola Normal, caracterizam o ensino de História. De início, focado no estudo da formação social e política no Ocidente, sua reorganização possibilitou desdobramentos da disciplina com a inclusão de conteúdos nacionais e, por conseguinte, regionais.

A matriz epistemológica do ensino de História se pautava no modelo francês. Abordava, em seus conteúdos, os grandes acontecimentos e as ações dos homens considerados heróis, denotando a influência positivista nesta área de conhecimento. Desse modo, a disciplina História no período republicano foi subdividida em História Universal e História do Brasil.

Em março de 1900, como parte do processo de reestruturação da Escola Normal a partir da Reforma promovida por Benedito Leite, o programa de ensino da instituição é reconfigurado. A referida ocasião é marcada pela instituição de uma disciplina especifica no campo da História voltada para a abordagem de aspectos regionais. E assim, observa-se no programa curricular de uma instituição pública maranhense de forma pioneira, a disciplina História do Maranhão. A atribuição de ministrar as aulas do referido componente ficou a cargo do Prof. Antonio Baptista Barbosa de Godóis" (DIÁRIO DO MARANHÃO, 9 abr 1900).

De acordo com Godois (1904), a reforma do instituto culminou com o inicio do curso de História do Maranhão em 1902, enquanto matéria separada da História do Brasil. O autor deixa transparecer o caráter experimental da disciplina ao caracterizá-la como específica do currículo da Escola Normal, sendo ministrada com base em preleções. Nota-se nesse ponto, o caráter intempestivo da implantação desse componente curricular diante da afirmação de Godois sobre "o pouco tempo que teve para o curso e as preleções" (GODOIS, 1904, p.VI).

O processo de instituição da disciplina não demonstra, portanto, planejamento prévio por parte dos intelectuais. Godois, por sua vez, assume a regência em virtude de sua experiência no trabalho com as disciplinas História Geral e do Brasil, cabendo-lhe a seleção dos conteúdos nas preleções.

À época, acumulando a função de diretor da instituição, Godóis demonstra ter direcionado a organização do curso de História do Maranhão. Ao discutir sobre a validade do ensino de História do Maranhão, Godois ressalta a importância dessa disciplina na instrução pública. Segundo o professor, "ninguém deixará de reconhecer com effeito, que pela sua especificidade essa materia deva merecer um interesse fora do comum quer no seu leccionamento, quer no seu estudo" (DIARIO DO MARANHÃO, 15 maio 1911).

Cabe ressaltar que a instituição da referida disciplina não se deu somente por distribuição de carga horária ou conteúdos. O currículo, além de mecanismo técnico é elemento político no contexto histórico e social. A iniciativa de Godóis expressa suas vinculações com um "lugar social", com seu papel no campo da intelectualidade maranhense.

Após três anos de inserção da História do Maranhão no currículo da Escola Normal, os documentos demonstram sua inclusão na instrução pública maranhense. Em 13 de abril de 1905, o governo do Estado através do Decreto de nº 47, assinado por Alexandre Collares Moreira Júnior oficializa a inclusão da História do Maranhão no currículo oficial da rede estadual.

> O governo do Estado, tendo em consideração a conveniência do ensino e boa marcha dos trabalhos nas Escolas Normal, Modelo, e nos Grupos escolares, decreta: Art. 2º - O ensino de História do Maranhão que abrangerá todo o período desde a conquista do Maranhão até a sua adhesão à republica, sendo graduada a sua intensidade de accordo com a categoria d'esses institutos. Terá como o de Noções de Historia Universal, de História dos povos americanos e História do Brasil, objectivo especial de despertar o mais possível o sentimento patriótico, sendo apreciados os acontecimentos mediante o estado de suas causas e da influência que tiveram na civilisação local e destacados os personagens que concorreram para o engradecimento e progresso do Maranhão (DIÁRIO DO MARANHÃO, 13 abr 1905).

A partir do decreto, a disciplina passou a compor os programas curriculares do ensino primário da rede estadual. Apenas o Liceu não contou com a sua inclusão em virtude da equiparação curricular com o Ginásio Nacional. Nessa perspectiva, os grupos escolares passaram a oferecer a disciplina História do Maranhão, anteriormente abordada como "conteúdo de Instrucção cívica" (DIÁRIO DO MARANHÃO, 3 ago 1904).

As bases para a caracterização da História do Maranhão, enquanto disciplina escolar assentam-se em questões ideológicas e sociais próprias do contexto. A organização do roteiro e a seleção de conteúdos tiveram Godois como protagonista. Em sua visão, o Maranhão precisava se reerguer diante do país tendo a história obtido o caráter de "mestra da vida" (KOSELLECK, 2006).

> A história colonial maranhense, que até lhe servira como inspiração para a composição do hino do Estado, nesse aspecto, é rememorada como a história-modelo, depositária do passado privilegiado do Maranhão – história esta que poderia servir como espelho no qual as futuras gerações pudessem se mirar e identificar. Desta forma, percebemos que a formação das identidades locais, junto ao desenvolvimento do sentimento de amor à terra estavam relacionados com a reconstrução das experiências no tempo, cujo passado deveria ser lido de modo a inspirar confiança no futuro dos rumos tomados no Maranhão (MELO, 2010, p. 06).

De acordo com Hobsbawn (2012, p. 11), “nem todas as tradições perduram”. Nesse sentido, a crescente mudança de concepção quanto à identidade cultural maranhense ecoam naquele contexto, visando a transmutação das versões propaladas na disciplina história do Maranhão.

Com os problemas econômicos e sociais, surgem à época as concepções dos *neoatenienses*, vinculadas à construção de um narcisismo representado no mito da Atenas Brasileira. Através desse referencial, o Maranhão foi retratado pela elite pensante enquanto sociedade com fases constantes de apogeu e decadência. O referido aspecto definiu a relação entre a historiografia e a reinvenção da disciplina História do Maranhão.

Na perspectiva de exaltar o passado literário maranhense, os *neoatenienses* forjaram o discurso de um considerável patrimônio literário produzido no Estado. Com base nesse aspecto, os intelectuais da época reafirmam “mitologias pretéritas consagradoras de uma posição singular atribuída ao Maranhão no universo intelectual brasileiro” (MARTINS, 2006, p. 148).

Com relação ao contexto histórico, ressalta-se o caráter de transição dos mecanismos políticos e ideológicos enquanto impulsionador das alterações no currículo escolar na invenção de uma tradição. Destacam-se assim, as rupturas nos padrões de seleção dos conteúdos e mutações nas concepções que fundamentaram sua abordagem após o estabelecimento no ensino formal. Segundo, Hobsbawn (2012, p. 17) na reinvenção das tradições “há adaptação em condições novas e modelos para novos fins”.

Em 1913, Fran Paxeco produziu o livro *Maranhão: subsídios históricos e corográficos*. Na obra, a abordagem apresenta um panorama geral da formação histórica local enfatizando aspectos geográficos e naturais. No intervalo de onze anos após a obra de Godóis, José Ribeiro do Amaral lança em 1914 a obra *História do Maranhão*, com edição voltada para escolas.

Assim, a disciplina inicialmente enalteceu as origens portuguesas do Maranhão. Mas, alterações no discurso historiográfico com base em “elementos antigos utilizados na elaboração de novas tradições” (HOBSBAWN, 2012, p.16) promoveram novas versões. Com o decadentismo e o mito da singularidade ludovicense, a disciplina passou a exaltar a presença francesa no Maranhão. O discurso inicial mostrou-se superado, pela nova perspectiva de abordagem representada na substituição do manual de Godóis pela obra de Ribeiro do Amaral.

O referido pressuposto pode ser validado pelo ato oficial publicado em *O Jornal: Diário Ilustrado* em 10 de julho de 1916. Na ocasião, ocorre o anúncio da adoção, na instrução pública, da obra *História do Maranhão: edição para escolas* lançada em 1914 por José Ribeiro do Amaral. “O Sr. Inspetor geral da Instrucção publica rezolveu mandar adotar como leitura para os alunos a *“História do Maranhão: edição para escolas”* lançada do professor José Ribeiro do Amaral” (O JORNAL, 10 jul, 1916).

O jornalista adapta para o público escolar seu discurso acerca do papel francês na origem do Maranhão, imprimindo no saber histórico local disciplinarizado, a marca das mudanças historiográficas. Suas elaborações tornam-se a tônica do discurso oficial sobre a fundação francesa na instrução pública primária da Capital

Os processos de reconfiguração da disciplina História do Maranhão prosseguem com a adequação da disciplina à proposta nacional dos Estudos Sociais. O surgimento desse modelo

disciplinar nas escolas brasileiras ocorreu nos anos 30, do século XX, a partir das teorizações do escolanovismo norte-americano. O marco de introdução no currículo da escola primária situou-se no contexto do Distrito Federal_ na gestão de Anísio Teixeira; caracterizando uma das primeiras iniciativas de alteração no currículo direcionadas pelo movimento dos Pioneiros da Educação (SAVIANI, 2011).

A instituição oficial da disciplina ocorreu de modo optativo, nos currículos dos cursos secundários e com a Lei 4.024/61. Sua obrigatoriedade, todavia, se deu no período do Regime Militar com o estabelecimento da Lei 5.692/71 que a caracterizou como disciplina a ser ministrada nas primeiras séries do então 1º Grau. O programa curricular promoveu a unificação dos conteúdos de História e Geografia nos Estudos Sociais. Para Costa (2008), o regulamento direcionava a disciplina ao preparo dos jovens cidadãos para o amor à pátria, o respeito às autoridades e o distanciamento das atitudes que pudessem questionar o modelo de sociedade vigente.

O regime político fomentou no currículo, a redução do ensino de História em termos de carga horária e alcance de conteúdos. Direcionou-o para um modelo cívico, ausente aos questionamentos políticos, enfocando elementos de economia e desenvolvimento regional. A abordagem desconsidera a complexidade do processo histórico ao retratar os “grandes heróis”, idealizando a realidade.

No Maranhão, o ensino de História local, nos moldes dos Estudos Sociais, destaca-se nos currículos dos cursos de Magistério. No ensino primário, a disciplina foi nomeada Estudos Regionais do Maranhão e contou com manuais de estudo. Assim, destacam-se as obras *Pequena história do Maranhão* de Mário Meireles e *Terra das Palmeiras* de Maria Nadir Nascimento.

A disciplina escolar Estudos Sociais do Maranhão foi ministrada nas escolas maranhenses na 3ª e na 4ª série do ensino primário, no período de 1971 a 1996. As professoras eram, em sua grande maioria, normalistas e polivalentes, ou seja, lecionavam o núcleo comum das disciplinas do currículo escolar e centravam suas exposições nos subsídios do livro didático (COSTA, 2008).

Após esse período, na década de 80 do século XX ocorreram intensos debates sobre a renovação da abordagem. Discutiram-se questões acerca do método de ensino com críticas à caracterização da disciplina e sua vinculação ao aprendizado memorístico de datas, fatos e personagens ilustres.

Tomando por base essas considerações, o ensino de História, a partir do início do século XXI, se amplia para além da abordagem de uma mera sequência de fatos concatenados que fornecem uma explicação lógica para acontecimentos. Com o revisionismo na Historiografia, não sobra espaço nas propostas curriculares para uma transposição didática baseada na simples descrição dos episódios, sua relevância e os principais personagens.

No contexto maranhense, os referidos avanços são apresentados no início do século XXI, no âmbito do Ensino Médio, através de produções didáticas que vinculam o desenvolvimento do ensino de História à preparação para o vestibular. Assim, os alunos passam a ter contato com conteúdos de história regional no currículo enquanto pré-requisito para os exames que propiciavam o acesso ao ensino superior nas universidades locais. Paralelamente, ocorreram os primeiros avanços na publicação de livros didáticos sobre a história regional a partir das políticas

públicas no campo educacional. Nesse sentido, destacam-se as ações do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD[4].

O PNLD se destaca no campo das políticas públicas em educação, estando ainda, integrado à cultura escolar no Brasil. Circe Bittencourt elenca características desse material didático, como: "mercadoria de indústria cultural, suporte de conhecimentos escolares, suporte de métodos pedagógicos, e principalmente, veículo de um sistema de valores" (BITTENCOURT, 2004, p.45).

Com isso, o MEC instaurou o sistema de avaliação dos livros didáticos da indústria editorial. A avaliação analisa os conteúdos, princípios pedagógicos e metodológicos das coleções. A execução do sistema avaliativo ficou sob a tutela de especialistas de cada área de conhecimento, determinados pelo MEC.

O PNLD representa nesse sentido, a hegemonia dos modelos curriculares oficiais e o controle pelo governo por meio das políticas públicas quanto ao cumprimento das diretrizes educacionais. Para tanto, o MEC compõe grupos especializados nos componentes curriculares a fim de articular a análise e verificar se as obras demonstram adequação às orientações.

Com base no exposto, percebem-se as diversas faces demonstradas pela disciplina História do Maranhão no período que vai dos Estudos Sociais ao Revisionismo. As perspectivas de trabalho da disciplina mostram o conjunto de estratégias desenvolvidas para articular a história regional às reformas educacionais. Nota-se uma espécie de "acomodação" da disciplina aos pressupostos políticos vigentes em cada contexto histórico, norteando a abordagem do conhecimento local disciplinarizado. Tal fenômeno possibilita o movimento de permanências e rupturas na tradição disciplinar notadas nas continuidades relacionadas às interpretações dos eventos históricos bem como na renovação das concepções e versões propaladas.

A produção de conhecimento histórico na dimensão escolar perpassa pelo conjunto de saberes propalados na tradição historiográfica. Aliado a esse pressuposto, atuam na renovação das perspectivas para o ensino de História, as transformações do contexto atual que mediante as tecnologias da informação e a aceleração do acesso ao conhecimento geram o que pode ser concebido como "presente contínuo". De acordo com Hobsbawn (1995, p. 13): "Quase todos os jovens de hoje crescem numa espécie de presente contínuo, sem qualquer relação orgânica com o passado público da época em que vivem". A referida conjuntura contribui para o discurso educacional que situa a História como instrumento formativo de uma geração consciente.

---

[4] O PNLD pode ser compreendido, em termos históricos, a partir de três "fases". Foi criado em 1985, a partir do Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985. Em 1993 o MEC institui a comissão de especialistas encarregada de avaliar a qualidade dos Livros Didáticos mais solicitados pelos professores e de estabelecer critérios gerais de avaliação do Livro Didático. No ano seguinte é feita a publicação do documento "Definição de critérios para avaliação dos Livros Didáticos" e, em 1996, inicia-se o processo de avaliação pedagógica dos livros inscritos para o ano seguinte. Numa segunda fase do PNLD, conviveram três Programas do Governo Federal, destinados a distribuir Obras Didáticas de qualidade para os alunos de toda a Educação Básica: o PNLD - Programa Nacional do Livro Didático, atingindo os segmentos de 1ª à 4ª séries e de 5ª à 8ª séries do Ensino Fundamental; o PNLEM - Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio, criado em 2004, pela Resolução nº 38 do FNDE, previa a universalização de livros didáticos para os alunos do ensino médio público de todo o país; e o PNLA - Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos. Em 2010 são criados, pelo Decreto n.7.084, de 27/01/2010, os Programas de Material Didático, compostos por dois grandes programas: Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a Educação Básica e Programa Nacional Biblioteca na Escola - PNBE (LIBÂNEO, 2006).

No Brasil do século XXI, a História tem se mantido como disciplina do núcleo comum[5] nos Ensinos Fundamental e Médio, consolidando seu papel na ampliação do arcabouço que permite ao aluno compreender o mundo. No sistema educacional brasileiro, tais proposições constam nos documentos norteadores do currículo: Parâmetros Curriculares Nacionais e Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) de acordo com cada nível de ensino da Educação Básica.

Como se pode perceber, o currículo no sistema educacional brasileiro é norteado por um conjunto de documentos fundamentados na legislação nacional. A autonomia dos sistemas de ensino ocorre por meio de propostas pedagógicas que, apesar da descentralização, precisam se articular à base nacional comum. A perspectiva de trabalho prevê nesse sentido, a complementação da base nacional comum do currículo pela parte diversificada. O Parecer CNE/CEB nº 4 de 1998 destinado ao estabelecimento das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental define o que se caracteriza como parte diversificada do currículo: "Conteúdos complementares, em cada sistema de ensino, integrados à base nacional comum de acordo com as características regionais e locais da sociedade refletindo-se na proposta pedagógica" (BRASIL, 1998, p.15).

Desse modo, os PCNs surgem como ação reorientadora das iniciativas estaduais e municipais de consolidação das orientações pedagógicas voltadas para seus respectivos sistemas. A perspectiva do documento é caracterizar uma referência curricular para todo o país. A partir dessas proposições, a integração com a experiência educacional é organizada por Estados e Municípios com as adaptações do conteúdo em nível local pelas secretariais de educação.

As Propostas Curriculares de Estados e Municípios atuam no sentido de apresentar os princípios norteadores das políticas de escolarização contextualizando a seleção dos conteúdos. Caracterizam o conjunto de ideias e práticas elaboradas mediante o diálogo com as políticas globais, voltadas para as realidades locais (SOARES, 2006).

No Estado do Maranhão, as propostas curriculares elaboradas com a promulgação da LDB 9394/96 e dos PCNs são instituídas a partir do ano de 2010. Na perspectiva de atualizar a organização curricular da rede estadual, superando as distorções do documento anterior e direcionando as ações educacionais do sistema, a SEDUC apresenta (em 2013) as novas diretrizes curriculares para a rede estadual do Maranhão. O documento é apresentado como "construção de técnicos para nortear o trabalho das escolas estaduais com vistas à melhoria e organização do trabalho pedagógico, na promoção de condições equitativas de aprendizagem" (MARANHÃO, 2013, p.05).

No texto de apresentação do documento fica claro o processo de formulação da proposta enquanto "construção de técnicos". Se na versão instituída em 2010 houve participação efetiva de professores, nesta iniciativa o papel destes profissionais se resumiu a acatar as proposições determinadas pelos técnicos para a organização curricular do sistema estadual de ensino.

> De modo a atribuir sistematicamente, voz uníssona ao currículo escolar dos 217 municípios do Maranhão, essa produção é fruto do trabalho dos técnicos da SEDUC sob orientação oriunda da parceira entre o MEC e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),

[5] A base nacional comum inclui o conjunto de matérias consideradas obrigatórias nos estabelecimentos de ensino. São estudos que o legislador considera necessários para dar ao educando uma formação geral sólida e abrangente e ao prosseguimento dos estudos nos níveis ulteriores (PILETTI, 2010).

> com o objetivo de imprimir marcas na organização e na gestão da Rede Estadual de Ensino e das escolas, em particular, orientando o planejamento, com vistas à universalização do Ensino Médio, à melhoria do ensino, ao estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados e à redução do analfabetismo (MARANHÃO, 2013, p. 05).

Nota-se nos princípios declarados no documento, a pretensão de propor um roteiro padrão a ser abordado nas escolas estaduais quanto à seleção de conteúdos e procedimentos de ensino. Com isso, a formulação das diretrizes desconsidera a pluralidade de contextos do Estado do Maranhão.

Em relação à proposta de 2010, as atuais diretrizes não apresentam qualquer discussão sobre as concepções de História que nortearam a definição das competências e conteúdos. A apresentação das competências evidencia indícios da perspectiva construtivista do ensino de História vinculado à percepção do aluno como sujeito histórico. Ao mesmo tempo, o padrão tradicional persiste ao enfocar a cultura ocidental antiga e a Europa como modelos de compreensão da realidade.

De modo geral, as propostas curriculares estaduais na última década do século XXI evidenciam a restrição da parte diversificada do currículo. Privilegiam a abordagem da História Geral e do Brasil, destacando poucos temas em História do Maranhão, utilizando-os na contextualização de conteúdos históricos. Paralelamente a essa questão, é preciso discutir os impactos da construção de um currículo voltado para o alcance de índices educacionais em avaliações externas.

O processo de elaboração do currículo da Educação Básica na conjuntura atual precisa ser relativizado no sentido de ponderação do papel representado pela avaliação educacional. É necessário repensar a função das avaliações externas ressaltando seu caráter diagnóstico, e não centralizador, da seleção de conteúdos. Trata-se de superar a distorção de considerar os exames de avaliação nacional como o eixo principal de organização do currículo visando à preparação dos estudantes para a obtenção de desempenho satisfatório.

Diante desse quadro, a História regional representada pela disciplina escolar História do Maranhão foi reduzida a temas esparsos no âmbito do currículo, relacionados à abordagem de conteúdos de História universal e nacional no sentido de contextualização. No atual programa curricular da rede estadual de ensino, não há a disciplina História do Maranhão e sua abordagem temática vem se desagregando diante das propostas que centralizam o ensino de História a partir dos conteúdos previstos nos documentos do MEC e dos exames nacionais.

Os aspectos regionais são apresentados mediante a contextualização do conhecimento histórico em procedimentos didáticos tais como o estudo do meio, o uso de imagens e história oral. Além disso, surgem inseridos nos temas transversais que permeiam os conteúdos básicos de História.

Assim, cabe ressaltar que os conteúdos mínimos não devem se tornar os únicos selecionados a partir das práticas avaliativas, sendo a parte diversificada do currículo, um importante elemento a ser considerado. Para tanto, é preciso estabelecer um diálogo entre os programas oficiais, os planejamentos de professores e a realidade escolar promovendo uma formação discente crítica e não apenas restrita à realização de exames. Conceber a dinâmica curricular nesse enfoque supõe superar a tendência homogeneizadora e padronizadora que impregna as práticas do sistema educacional brasileiro contemporâneo.

Com base no exposto, percebe-se que a inserção da História regional no currículo foi compreendida a partir das ações intelectuais na primeira década republicana. O processo vinculou-se à atuação de governantes como Benedito Leite evidenciando a expressividade do poder local na organização do sistema educativo. A estratégia se pautou na exaltação da identidade regional pelo sentimento decadentista no cenário de crise econômica. Assim, objetivou difundir concepções sobre o Maranhão enquanto celeiro intelectual, utilizando para tanto a herança de gerações passadas no âmbito da cultura erudita.

No movimento de permanências e rupturas, a disciplina História do Maranhão no modelo dos Estudos Sociais evidenciou o enquadramento às reformas curriculares nacionais. Os governantes locais buscaram adequar o sistema de ensino aos pressupostos preconizados pelo governo nacional na legislação educacional, propalando discursos do desenvolvimentismo.

Na segunda metade do século XX, amplia-se a produção de obras didáticas, com iniciaitivas de pesquisadores locais. A partir da LDB 9394/96, as políticas educaionais propiciaram o controle da abordagem pelo Ministério da Educação. Assim, a caracterização atual da disciplina História do Maranhão na rede estadual de ensino se conforma às políticas curriculares nacionais na seleção de conteúdos. Constatou-se que a História do Maranhão não mais constitui uma disciplina do currículo regional, mas, temas que propiciam a contextualização de conteúdos da história nacional.

O ensino de História do Maranhão na rede pública estadual apresenta, em mais de um século, uma crise identitária vinculada aos contextos curriculares de seu funcionamento. Seu panorama de desenvolvimento tem sido marcado por continuidades e rupturas, adequadas às necessidades do contexto histórico e os aspectos políticos e sociais que interferem no setor educacional.

É necessário, portanto, que seja redefinido o papel social da disciplina História do Maranhão no currículo da Educação Básica. O ponto de partida para esse processo consiste na reestruturação dessa disciplina enquanto valorização da parte diversificada do currículo, superando a concepção que restringe o ensino à base nacional comum.

Assim, a História Regional possibilitará um ensino problematizante, não apenas como instrumento de contextualização dos aspectos da História nacional. O conhecimento histórico local disciplinarizado numa concepção crítica surge como abordagem potencial para o trabalho sobre as múltiplas identidades do Maranhão direcionado a uma formação cidadã, e não apenas, o controle político.

Referências

Aml. Academia Maranhense de Letras. (2008). *Antologia da Academia Maranhense de Letras,* 1908-1958. São Luís: Academia Maranhense de Letras.

Andrade, Beatriz Martins de. (1984). *O discurso educacional do Maranhão na Primeira República.* São Luís, UFMA, Secretaria de Educação.

Bittencourt, Circe. (2004). *Ensino de História:* fundamentos e métodos. São Paulo: Cortez.

Brasil, *Parecer CNE/CEB nº 4.* de 29 de janeiro de 1998. D.O.U. de 30/03/1998

Costa, Odaléia Alves da. (2008). *A produção da disciplina escolar e os escritos em torno dela:* os estudos sociais do Maranhão. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal

do Piauí, Teresina, 2008. Disponível em: < www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged> Acesso em: 23 ago 2013.

Diário Do Maranhão, São Luís, 13 abr 1905. Disponível em: <http://www.hemerotecadigital.bn.br>. Acesso em: 12 ago. 2013.

Diario Do Maranhão, São Luís, 15 maio 1911. Disponível em: <http://www.hemerotecadigital.bn.br>. Acesso em: 05 jan. 2014.

Diario Do Maranhão, São Luís, 3 ago 1904. Disponível em: <http://www.hemerotecadigital.bn.br>. Acesso em: 14 ago. 2013.

Diário Do Maranhão, São Luís, 9 abr 1900. Disponível em: <http://www.hemerotecadigital.bn.br>. Acesso em: 23 abr. 2014.

Godois, A. B. B. (1904). *História do Maranhão para uso dos alunos da Escola Normal.* II tomos. São Luís: Typ Ramos d'Almeida.

Hobsbawn, E. & Ranger, T. (Orgs.). (2012). *A invenção das tradições.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Koselleck, R**.** *Futuro Passado.*(2006) Contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, Editora Puc-RJ.

Libâneo, J. C. et al. (2006). *Educação escolar:* políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez.

Libâneo, J. C. e Alves, N. (orgs.). (2012). *Temas de pedagogia:* diálogos entre didática e currículo. São Paulo: Cortez.

Maranhão. (2013). *Diretrizes Curriculares*. São Luís: SEEDUC.

Martins, M. B. (2006). *Operários da saudade:* Os Novos Atenienses e a invenção do Maranhão. São Luís: Edufma.

Melo, J. C. O. (2010). O Maranhão em preleções: a escrita do livro didático de história local nas primeiras décadas republicanas. In: CARVALHO, Claunísio Amorim et al (orgs). *Pergaminho Maranhense:* estudos históricos. São Luís: Café & Lápis.

O Jornal, São Luís, 10 jul, 1916. Disponível em: <http://www.hemerotecadigital.bn.br>. Acesso em: 17 ago. 2013.

Saviani, D. (2011). *História das Ideias Pedagógicas no Brasil.* Campinas, Autores Associados.

Soares, M. B. (2006). *A escrita no currículo e o 'efeito Mateus'.* In: A. C. Lopes e outras (Orgs.). Cultura e Política de Currículo. Araraquara, SP: Junqueira & Marin.

Viveiros, J. (1957). *Benedito Leite:* um verdadeiro republicano. Rio de Janeiro: Indústrias Gráficas Tavira.

.

A Regulação do Poder Central no Processo da Construção das Cartas Educativas e a Homogeneização dos Discursos

Dora Castro
Escola Superior de Educação do Porto – IPP
doracastro@ese.ipp.pt

Irene Figueiredo
Escola Superior de Educação do Porto –IPP
ifigueiredo@ese.ipp.pt

Fernando Diogo
Escola Superior de Educação do Porto – IPP
fdiogo@ipp.pt

Resumo: O artigo que apresentamos resulta de um recorte da investigação "Os Planos Municipais de Educação (Brasil) e as Cartas Educativas Municipais (Portugal): perspectiva comparada entre as Regiões/Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e do Porto". Neste trabalho apresentamos algumas conclusões que se referem à realidade portuguesa (Área Metropolitana do Porto). A existência de fortes regulações exercidas pelo poder central (através da produção de directrizes e recomendações) no processo de construção das Cartas Educativas, levou-nos a tentar perceber qual o seu impacto na criação dos referidos documentos. Procurámos perceber, através da análise da construção discursiva presente nas Cartas Educativas, como é que os atores, ao nível local, conceberam o documento e como perspetivaram a sua implementação e avaliação/monotorização. Foram analisadas dezasseis Cartas Educativas da Área Metropolitana do Porto, utilizando-se a investigação de natureza quantitativa e qualitativa. A abordagem quantitativa foi utilizada de modo a podermos ter uma ideia mais geral acerca das semelhanças e distinções entre os conteúdos cognitivos das Cartas Educativas, a partir das quais se aplicou o aparelho estatístico habitual. Por seu turno, a abordagem qualitativa privilegiou a análise dos dados recolhidos nos documentos utilizando para a sua análise e interpretação, o sistema de *pattern-matching* que consististiu na associação desses dados ao modelo teórico construído, baseado nas categorias e subcategorias analíticas definidas. A análise do discurso presente nas Cartas Educativas revela que os atores, ao nível local, conceberam e desenvolveram estes instrumentos seguindo na integra o quadro das recomendações emanadas pelo poder central, vinculando-os essencialmente a um discurso técnico-burocrático, sendo clara uma homogeneização dos discursos.

Palavras-chave: Carta Educativa, Poder central, Poder local

Introdução

O artigo que apresentamos resulta de um recorte da investigação "Os Planos Municipais de Educação (Brasil) e as Cartas Educativas Municipais (Portugal): perspectiva comparada entre as Regiões/Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e do Porto", em processo de execução via convénio de cooperação académica internacional entre o Núcleo de Estudos em Política e História da Educação Municipal (NEPHEM) da Faculdade de Educação da UERJ e o Centro de Investigação e Inovação em Educação (InEd) da Escola Superior de Educação (ESE) do IPPorto. Neste trabalho apresentamos apenas as conclusões que se referem à realidade portuguesa estudada. Começaremos por apresentar uma síntese do caminho metodológico seguido. Posteriormente desenvolver-se-ão algumas ideias teóricas que se apresentam como nucleares tendo em conta o objecto de estudo e, por fim, salientamos as conclusões que nos parecem mais significativas do estudo realizado, na realidade portuguesa.

Breves considerações metodológicas

O recorte do estudo que apresentamos integra-se num projeto de pesquisa mais alargado onde se privilegiou a investigação de natureza qualitativa abrangendo, sob perspetiva comparada, a documentação relativa aos Planos Municipais de Educação (PME) e Cartas Educativas Municipais (CEM), respectivamente, dos 19 Municípios constitutivos da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e das 16 Municípios que compõem a Grande Área Metropolitana do Porto. No caso português, o acesso às CEMs da GAM do Porto fez-se através da pesquisa na *Internet* (Cartas Educativas disponíveis na *Internet*) bem como junto das Câmaras Municipais. A abordagem qualitativa foi a predominante uma vez que foi utilizada a análise de conteúdo dos objectos de estudo e para estratégia de análise e interpretação, adotámos o sistema de *pattern-matching* (emparelhamento), que consisistiu na associação dos elementos recolhidos ao modelo teórico construído, tendo em conta as categorias e subcategorias analíticas definidas (LAVILLE; DIONNE, 1999). Foram construídas grelhas de análise tendo em conta as duas realidades (Portugal e Brasil) e que servissem portanto para analisar os PME e as CEM.

A abordagem quantitativa foi também utilizada de modo a podermos ter uma ideia mais geral acerca das semelhanças e distinções entre os conteúdos cognitivos das CEMs. As categorias definidas para o estudo das CEM e para os PME foram: **enquadramento legal da CEM; conceção e aprovação da CEM/PME estrutura básica e eixos da CEM/PME; princípios e conceções da CEM/PME; vinculações da CEM/PME; implementação da CEM/PME; acompanhamento /avaliação da CEM/PME; referências bibliográficas.**

Enquadramento político-legal das cartas educativas municipais

Em Portugal, o local assume-se hoje, quer no discurso académico, quer ao nível do discurso político, um espaço de elevada importância na construção de ação pública em educação. Num

processo de avanços e recuos em termos legislativos podemos situar-nos, agora, a partir da publicação do Decreto-Lei nº 7 de 15 de janeiro de 2003, que procura enquadrar legalmente uma ação mais interventiva do município no que diz respeito à gestão da educação ao nível local. Neste documento legal são referidos dois instrumentos cruciais para o desenvolvimento da descentralização e territorialização da educação: o Conselho Municipal da Educação (CME) e a Carta Educativa (CE). Neste normativo é dado ênfase ao facto do CME poder fazer o acompanhamento do processo de elaboração da CE e de este documento ser considerado no mesmo diploma um instrumento crucial para o desenvolvimento das políticas educativas locais. Tendo em conta o conteúdo do normativo, a CE é, a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município. O conceito redutor de Carta Educativa, utilizado pelo legislador, centrado apenas na gestão do parque escolar e respetivos equipamentos e articulação das ofertas formativas, sempre definidas centralmente, limita a capacidade do documento se constituir como um efetivo instrumento de gestão de política educacional e por isso de se constituir, efetivamente, um instrumento de concretização da descentralização e territorialização das políticas educativas.

A responsabilidade da elaboração da CE é, tal como determinada no diploma, do município. Deverá, posteriormente, ser aprovada pela Assembleia Municipal (AM), depois do parecer emitido pelo CME. Fica evidente que o CME tem um papel secundário no processo da conceção e elaboração da CE apesar de no Protocolo entre o Ministério da Educação (ME) e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), realizado em 2004, se assumir, tendo em conta o DL acima referido, o papel crucial deste órgão. Recordamos o conteúdo do artigo 3º do diploma que refere que o CME é um órgão que tem como objetivo promover a coordenação, ao nível do município, da política educativa, sendo considerada esta medida, ao nível do preâmbulo do normativo, como uma "nova visão estrutural do sistema educativo português e um passo da maior importância no sentido da aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo, e de corresponsabilização entre ambos".

Consideramos que existe alguma ambiguidade na legislação que por lado confere importância ao papel do CME na coordenação das políticas educativas locais ligando-o ao desenvolvimento da CE mas, por outro lado, atribui grande protagonismo ao município como entidade responsável pela CE. Um aspeto ainda a salientar e que revela alguma ambiguidade ao nível da legislação prende-se com o facto de se considerar, no normativo legal, a CE como um elemento importante para o desenvolvimento das políticas educativas locais assumindo por isso grande centralidade ao nível educativo mas no mesmo quadro legislativo aparece como parte integrante do Plano Diretor Municipal (PDM). Este facto mostra que, na realidade, a CE é parte de um documento de planeamento urbanístico. Assim sendo, a CE constituirá mais um instrumento de gestão do território (rede educativa) do que de gestão no plano educativo (política educativa). É ainda determinado pelo poder central que o apoio técnico para a elaboração da CE é do foro do ME que

terá que disponibilizar os meios e recursos necessários para a operacionalização desse serviço de assistência. A CE que integra no PDM está sujeita a ratificação governamental, após parecer vinculativo do ME. Está também previsto que na criação e desenvolvimento das CEs deverá haver grande articulação entre o ME e os municípios de forma a garantir uma eficaz gestão da rede educativa e da execução e cumprimento de programas e projetos supramunicipais. A forma como as CEs devem ser elaboradas é prevista e apresentada em anexo de um documento que resulta de um Protocolo estabelecido entre o ME e a ANMP. O modelo de CE transmitido pela ANMP a todos os municípios do país apresenta um conjunto de itens a serem contemplados na sua elaboração, bem como um protótipo de texto que poderá ser utilizado. Cabe, ainda, ao ME e aos municípios reavaliar obrigatoriamente, de cinco em cinco anos, a necessidade de revisão da CE. Da análise efetuada ao DL 75/2003 e documentos com ele relacionados como são o Protocolo e o Acordo estabelecidos entre o ME e a ANMP fica clara a ambiguidade dos documentos no que diz respeito à natureza do documento mas fica também evidente que é o poder central quem continua a determinar quando se faz, como se faz, quem e como avalia não abdicando por isso do seu papel fortemente regulador mesmo quando se fala de um instrumento de gestão ao serviço da descentralização da educação (CASTRO&ROTHES, 2014). Esta faceta de um Estado centralizador continua fortemente presente mesmo quando ao nível do discurso político-normativo se defendem ideias como descentralização e territorialização de políticas educativas locais.

Termos como descentralização e territorialização voltam a estar na *gramática* da agenda política. Territorialização é um conceito que se associa inevitavelmente (decorrente do texto presente no DL 75/2003) à implementação da Carta Educativa, instrumento em análise neste artigo. Comecemos por explorar em termos teóricos o conceito de territorialização socorrendo-nos de Barroso que tão claramente tem apresentado e aprofundado a questão. Segundo Barroso (1996), territorialização é um fenómeno complexo essencialmente político e implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidade entre o Estado e a Sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o central e o local adiantando, ainda, que existem diferentes formas de como a dimensão política da territorialização é assumida. Assim, o autor entende que:

> "nuns casos a territorialização é vista como um instrumento para a introdução de uma lógica de mercado no funcionamento e regulação do sistema educativo, e portanto para uma outra forma de «privatização» da escola pública. Em outros casos, a territorialização é vista como a expressão da tendência das sociedades pós-industriais de transferirem para a periferia a gestão das contradições que o centro não pode resolver. Ou ainda, como forma de manipulação pelo Estado Central que financia localmente as políticas que ele determina sozinho." (BARROSO, 1996, p.10-11).

Ferreira (2004, p. 61) diz-nos que "o local – espaço local, os atores locais, os dinamismos locais – tem sido alvo de um interesse crescente nas sociedades contemporâneas" e, ainda, que "a proliferação de noções como autonomia, participação, comunidade, território, contrato, projeto e parceria [...] constituem alguns exemplos desse renovado interesse". Também Lopes e Sanches (2004, p. 135) se referem ao interesse pelo local e, sobretudo, à colaboração entre os municípios

e escolas como sendo resultado de uma política de territorialização que é motivada por diversos fatores, entre os quais, o renascer dos valores políticos e sociais com "ênfase numa cidadania inclusiva, no aprofundamento da democratização da escola e na construção participada das próprias comunidades educativas".

Atualmente, não obstante as influências das tendências transnacionais e o facto de as políticas educativas nacionais apontarem para a necessidade do desenvolvimento da autonomia das organizações educativas e para o aumento e transferência de competências para níveis de decisão local, ainda não se registam em Portugal avanços muito significativos nesse sentido, isto por razões diversas que se estendem desde as resistências e/ou ações desenvolvidas pelos diferentes atores sociais envolvidos nestes processos até às ambiguidades e contradições entre o discurso político-legal e as ações reais desenvolvidas pela administração central e instâncias intermédias e locais de gestão (CASTRO&ROTHES, 2014, p.233). Embora muitos normativos apresentem medidas que aparecem aos "olhos dos mais distraídos" como avanços nos processos de descentralização e políticas de territorialização, depois de uma análise mais aprofundada eles revelam no seu interior muitas ambiguidades e contradições, o que nos permite afirmar que sendo o discurso contraditório e ambíguo não podemos afirmar que existam, efetivamente, avanços significativos ao nível do desenvolvimento de processos de descentralização e territorialização. Isto é particularmente visível no DL 7 de 2003, em que existe uma contradição entre o espirito do diploma e as medidas de operacionalização apresentadas no documento e em documentos produzidos entre o Ministério de Educação (ME) e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e que lhe estão associados.

Apesar da retórica da descentralização, territorialização e contratualização alimentada por termos como participação, colaboração e parceria assiste-se, "simultaneamente, à manutenção de práticas centralizadas e burocráticas" (FERREIRA, 2005, p. 189), que são também "reproduzidas ao nível local, muitas vezes, com maior afinco do que foram ou são observadas noutros níveis da administração da educação"(id.). No entanto, à margem das estruturas formais que apontam para cadeias hierárquicas que promovem regulações no sentido descendente vertical e que, à partida, dificultariam o desenvolvimento da autonomia das organizações educativas, uma face mais oculta, e que diz respeito às dinâmicas reais dos atores sociais, parece revelar muitas ambiguidades e contradições também na ação, mostrando que estes processos não são movimentos lineares e dependentes exclusivamente das estruturas formais (CASTRO&ROTHES, 2014). Segundo Martins (2005: p.139) a territorialização "também é diversidade de tendências e de dinâmicas, ambiguidades e conflitualidade". Apesar das regulações do poder central sobre as instâncias locais numa lógica piramidal (de cima para baixo), os diferentes atores, com o mesmo quadro referencial "ditado" pelo poder central, podem, na realidade, exercer ações distintas.

Algumas conclusões do estudo

Neste ponto passamos a apresentar as conclusões do estudo que entendemos serem mais significativas. Apresentamo-las segundo as diferentes categorias atrás identificadas. No final tecer-se-ão algumas considerações que decorrem do processo geral de análise.

i) Enquadramento Legal da CEM

Podemos referir que em todas as CE se invoca o DL nº 7/2003 (emanado pelo poder central) para enquadrar legalmente o documento aparecendo em todas a transcrição que refere a necessidade de criação da CE. Em nenhuma CE é referida a data da aprovação em sessão de Assembleia Municipal da deliberação do CME e da homologação pela Ministra da educação. A maioria não apresenta nenhum dado acerca deste processo. Em duas podemos apenas ver descritos os processos pelos quais irão passar as CEs até serem homologadas pelo poder central. Sabemos que a maioria das CEs foi homologada pela Ministra da Educação em 2007 e a maioria das CE (disponível na página da Câmara Municipal) mantem-se na sua primeira versão sem actualizações. Este facto é um pouco revelador de que o conteúdo das CEs não foi atualizado depreendendo-se que o objectivo era submeter o documento para cumprir a legislação, transparecendo uma certa visão de" documento encomenda". No que diz respeito à referência ao Período de vigência podemos afirmar que cerca de 37% das CEs apresentam estes dados, cerca de 21 % não apresenta qualquer referência e cerca de 42% apresenta informação imprecisa e dispersa.

ii) Construção e aprovação da CEM

Podemos inferir tendo em conta a análise das CE que na sua grande maioria não se apresentam dados claros sobre os processos de construção e elaboração das mesmas. É apresentado um discurso nada objectivo omitindo datas das etapas e não esclarecendo os processos nessa construção/elaboração. Quando são avançadas informações como por exemplo nas formas de discussão e elaboração elas são vagas e não conseguimos identificar no texto ao longo da CE evidências desses processos, exceto numa CE. Não existe qualquer registo sobre os espaços de aprovação nas CEs. Só numa CE aparecem informações claras e completas sobre as formas e canais de publicitação. Em relação aos atores envolvidos no processo de construção da CE podemos constatar que os responsáveis pelo processo são elementos das Câmaras Municipais aparecendo em duas CE elementos do CME mas apenas numa posição de apoio à equipa dinamizadora. Podemos inferir que a maioria desses elementos pertence aos departamentos de planeamento e urbanística sendo os restantes ligados ao departamento da educação das CM. Aparece uma exceção em que a equipa responsável não pertence a nenhum destes departamentos mas sim ao Departamento de acção social e cultural. Inferimos ainda que embora se percebam participações externas de outras entidades no processo elas não são assumidas nem identificadas na maioria das CE. Apenas em três é referenciada a Fundação Manuel Leão sendo apenas em duas dado destaque a esta entidade pois o coordenador da equipa de trabalho da elaboração de uma CE é um membro da Fundação Manuel Leão e numa outra Carta Educativa aparece o logotipo da Fundação em todas as páginas do documento junto do logotipo da CM.

Salienta-se que só numa CE é identificado o apoio técnico de uma empresa (tratamento de dados).

iii) Estrutura básica e eixos da CEM

Todos os documentos são longos, no mínimo com cem páginas chegando alguns a atingir mais de trezentas páginas. A maior parte apresenta documento principal e anexos e uma delas organiza-se em volumes. Há diferenças no critério relativo ao conteúdo dos anexos que tanto podem apresentar apenas documentos ou legislação fundamentadora da elaboração da CE (o que acontece na maior parte das Cartas analisadas), como constituir uma parte substantiva da própria Carta, nele estando por exemplo as propostas de intervenção, como é o caso de uma CE. Em termos do tipo de estrutura a quase totalidade das CE (cerca de catorze) segue o Modelo de Carta Educativa proposto pelo ME/ANMP e o Manual de Elaboração da Carta Educativa (ME), adoptando explicitamente a conceção de CE constante no DL 7/2003 e a estrutura do Modelo. Neste grupo, dez CE seguem o Modelo de forma rígida e linear não introduzindo alterações e quatro alteram títulos e subtítulos mas mantendo a mesma ideia e conteúdo. Apenas duas rompem com a estrutura proposta de Modelo embora em termos gerais se percecione que para a sua elaboração houve consulta ao Modelo de Carta Educativa, bem como ao Manual de Elaboração da Carta Educativa (ME). Quando dizemos que rompem com a estrutura proposta pelo Modelo referimo-nos a que não o seguem de forma linear e que introduzem itens novos ou formas de organização distintas. De um modo geral (cerca de doze CE) não apresenta equilíbrio entre as partes que compõem o documento, sendo a grande parte dedicada à descrição (bastante pormenorizada) e caracterização do contexto e dos diferentes níveis educativos acompanhada esta informação por inúmeros gráficos e tabelas (tal como apresentado no Modelo de CE proposto), sendo um número de páginas significativamente inferior destinado à síntese e planificação das medidas de desenvolvimento estratégico. Quatro CE revelam algum equilíbrio entre as partes. O caso de uma CE concreta que se organiza por volumes e que não "padece" do desequilíbrio apontado anteriormente (problema identificado na maioria das CE). Em jeito sumário, de um modo geral, as CE constituem essencialmente documentos técnicos, de planeamento elaborados a partir de modelos pré-definidos. No caso das CE que foram elaboradas com apoio externo (como exemplo o apoio da Fundação Manuel Leão) verifica-se que existem sintonias ao nível dos conteúdos verificando-se mesmo partes dos textos iguais sobretudo ao nível da introdução e monitorização, indiciando que a perspetiva educacional veiculada nos documentos é importada não emergindo por isso de uma visão própria e participada de política educativa local. Percebemos neste ponto as várias regulações que influenciam fortemente a construção da CE (os modelos e manuais produzidos pelo ME/ANMEP) e as construções discursivas produzidas pelas entidades que colaboram com os atores o nível local que acabam também por produzir efeitos de homogeneização ao nível da organização das CE e, também, ao nível do conteúdo nos vários pontos da estrutura do documento.

iv) Princípios e conceções da CEM

Podemos considerar três grandes grupos: a maioria das CE que é essencialmente um instrumento técnico sem ambições a constituir-se outro tipo de instrumento (procurando apenas estar em

consonância com a lei); um outro grupo de CE que constituem um instrumento de planeamento mas há latente um desejo de ser algo mais ao nível educativo; e um pequeno grupo constituído por apenas duas CE que se assume como mais do que um instrumento de planeamento e gestão da rede educativa revelando uma componente sociopolítica no discurso, mas também indiciando no corpo do próprio documento evidências dessa natureza. Estas fundamentam-se numa dimensão de Projeto educativo, projecto de intervenção informado por uma visão de política educativa local definida e implementada de modo participado. Todas as CE integram a visão de instrumento estratégico (veiculado pelo DL75/2003) e assumem as funções essenciais de gestão da rede educativa ao nível local e assumem os objectivos e finalidades determinadas pelo poder central. A maioria fica apenas neste registo assumindo a importância do documento ao nível local apenas no âmbito de gestão territorial, um pequeno grupo combina as directrizes definidas a nível central com um ou outro aspecto de natureza pedagógica e de âmbito local e duas assumem uma visão de CE que combina a visão de gestão e planeamento da rede com um visão sociopolítica e com uma importância significativa no desenvolvimento de políticas educativas locais. Nestas fica evidente que as finalidades e objectivos expressos no documento integram as recomendações e determinações do poder central adaptadas ou traduzidas aos/para os contextos específicos mas incluem também objectivos concretos e específicos definidos localmente. Como já referido só duas CE associam ao discurso evidências reveladas ao longo do documento que existiram práticas efectivas que nos levam a percepcionar essa dimensão política. Assim podemos concluir que com o mesmo quadro normativo e com o mesmo referencial de construção do documento podemos identificar CE que apenas se revelam excelentes documentos de planeamento estratégico para a gestão da rede educativa e que se distinguem pelo rigor técnico e Cartas educativas, que embora respondendo às demandas do poder central, já têm características de documentos de natureza política. Este facto é revelador de que apesar das regulações do poder central existem margens de autonomia para a conceção e desenvolvimento de instrumentos de natureza diferenciada.

v) Vinculações da CEM a outros instrumentos de gestão

Em relação à Previsão da articulação com outros instrumentos de gestão (a nível nacional), podemos inferir que todas as CE se vinculam à documentação legal emitida pelo poder central. Todas fazem referência ao normativo enquadrador da CE (DL 72003). São ainda invocados outros normativos que enquadram as competências dos municípios ao nível de gestão educacional. O Protocolo entre o ME e a ANMP bem como o Manual de Elaboração da Carta Educativa são referidos em poucas CEs mas percebemos, pela análise de conteúdo das mesmas , que foram tidas em conta em todas as CEs para a sua elaboração. Em algumas CEs foram apresentados outros Programas emanados pelo poder central como por exemplo o “Programa Prolongamento de Horário”, o “Programa Critérios de reordenamento da rede educativa “ publicado pelo gabinete de GIASE DO ME, o Acordo relativo a cartas educativas e rede escolar do 1 ciclo assinado pelo ME e ANMP e as suas recomendações e directrizes. Nas CE em que não foram mencionados os

Programas Nacionais sabemos que foram tidos em conta para a elaboração dos objectivos que aparecem integrados no plano estratégico. Poucas CE (apenas três) fazem referência a outros programas de natureza supranacional e que são: o Programa Associação Internacional das Cidades Educadoras que integra duzentas e quarenta cidades de todo o mundo e que desenvolvem um elevado número de projectos socio-educativos e possuem um considerável número de instituições que de uma maneira formal e não formal privilegiam a educação como vetor importante da sua actividade. Numa CE é referido o PNAI (Planos Nacionais de acção para a inclusão) como importante para a definição dos objectivos. O PNAI português é referenciado como importante para a construção de uma estratégia europeia no plano social. Em relação à previsão de articulação com outros instrumentos de gestão municipal podemos inferir que todas as CEs referem a ligação com o Plano Diretor Municipal. Poucas referem a necessidade de interligação com os Projetos Educativos das escolas e das que referem apenas em duas está apresentada a necessidade de integração das opções feitas nesses instrumentos de gestão da escolas/Agrupamentos. Apenas numa CE é possível perceber que esse trabalho foi efectivamente realizado e que passou do plano dos discursos. Um outro aspeto a salientar é que em todas as CE é visível a importação de dados de outros documentos de gestão local nomeadamente de planeamento urbanístico ou outros que incluem estudos estatísticos. Estes dados eram especialmente importantes para a elaboração das Cartas Educativas. Salienta-se que em doze CE não são referidos quaisquer Programas ou Projetos de gestão educacional, de âmbito nacional ou supranacional, que se interliguem com a CE. No que diz respeito à articulação com instrumentos de gestão local, o instrumento mais referenciado é o PDM - um documento de gestão/planeamento urbanístico.

vi) Implementação das CEM

Em todas as CEM, os responsáveis pelo processo de elaboração e implementação das mesmas são elementos dos municípios. Em todas as CEM a maioria desses elementos pertence aos Departamentos de Planeamento e Urbanística do Município. Em cerca de quatro CE são apresentadas estruturas de apoio à sua elaboração e ajuda na implementação sendo a estrutura mais presente, a Fundação Manuel Leão. Não aparece em termos de discurso a valorização e a evidência da participação do CME nem na elaboração, nem na implementação. Apenas numa CEM essa situação é explorada e desenvolvida havendo evidências de que ocorreu efectivamente uma participação do CME, em especial na consulta para a elaboração da CE. Só numa CE aparecem informações claras sobre as formas e canais de publicitação constatando-se que de facto ocorreram pois existem registos no dossier de acompanhamento e avaliação da CE.

vii) Acompanhamento e avaliação das CEM

Na maioria das CEM os processos de avaliação/monitorização são descritos de forma sumária e pouco clara, com poucos elementos de organização do processo de recolha e tratamento de dados, ausência de critérios de análise, identificação dos intervenientes, identificação de instrumentos de recolha de dados e identificação de processos de tratamento de dados. No discurso apresentado nas CEM (neste ponto) é notória a regulação do poder central e instituições

que apoiaram os processos sobretudo no caso da Fundação Manuel Leão. Em todas as CE que tiveram o apoio desta entidade aparece um discurso muito semelhante e que é muito evidente neste ponto. Só numa CE aparece um relatório atualizado e disponível *on-line* para consulta sobre o processo de acompanhamento e avaliação da CE.

viii) Referências bibliográficas

Apenas em três CEM existem referências bibliográficas e legislativas, sendo que o que prevalece nestes casos são as legislativas e de uma forma muito evidente, concluindo-se que a importância atribuída à dimensão legal foi maior do que aquela que foi atribuída à dimensão teórica.

Considerações Finais

São várias as considerações que poderíamos fazer tendo em conta a análise efetuada. Optamos por salientar algumas questões que nos parecem especialmente importantes. Podemos registar uma forte regulação do poder central nos processos de conceção, desenvolvimento e monitorização da CEM que é feita através das diretrizes e recomendações presentes nos documentos legais mas também através de outros documentos produzidos em estruturas do ME como é o caso do Modelo Carta Educativa e do Manual da Carta Educativa, documentos que tiveram muito impacto para a elaboração das CE. Assim, a análise do discurso presente nas CE revela que os atores, ao nível local, conceberam e desenvolveram estes instrumentos seguindo de perto as recomendações/diretrizes emanadas pelo poder central, vinculando-os essencialmente a um discurso técnico-burocrático, sendo clara uma homogeneização nos discursos. Apenas em duas CE, tal como já referido anteriormente, se reconhece a rutura, em algumas dimensões, com esta tendência revelando estas CE já uma faceta política. A análise do conteúdo às CE mostra que estas têm discursos semelhantes e que pode ser o resultado das regulações exercidas pelo poder central, mas também pelas regulações exercidas pelas entidades externas (Fundações/Universidades /empresas) que apoiaram os processos de conceção e monitorização dos documentos. As CEM revelam uma estrutura e conteúdo muito semelhante (em muitos pontos) o que sugere uma “importação” de “discursos–tipo”, facto que contribuiu para a homogeneização discursiva. Ao nível local, os atores tendem a conceber e a desenvolver as CE, em equipas restritas com pouca participação da comunidade educativa. O CME, que surge no DL 7/2003, como um dispositivo crucial para o desenvolvimento de políticas educativas locais não aparece no texto construído nas CE, claramente, como um órgão importante neste processo. Num quadro de fortes regulações do poder central em relação ao poder local, a existência de duas CEM que rompem (em alguns pontos) com o modelo dominante, revelando uma face mais política permite afirmar que num mesmo quadro fortemente regulador é possível encontrar exemplos de realidades específicas que se afastam do instituído mostrando que no plano de ação, ao nível local, os atores têm um papel importante de contrarregulação podendo transformar instrumentos de natureza técnica (meramente de planeamento) em instrumentos de natureza política contribuindo para desenvolver espaços de autonomia e de decisão ao nível local. Concluímos que existiu uma baixa participação dos atores ao nível local na conceção, desenvolvimento e monitorização das CE e, especialmente, falta de participação ativa do CME nesses processos.

Este facto leva-nos a afirmar que não parece evidente que a CE e o CME estejam a ser de facto instrumentos cruciais para o desenvolvimento de políticas educativas locais. Por outro lado, as regulações do poder central sobre a ação dos agentes locais bem como as regulações produzidas por outras entidades que apoiam as equipas de trabalho que se encarregam de conceber as CE têm contribuído mais para uma homogeneização dos discursos e para a prevalência de desenvolvimento de instrumentos de natureza burocrática do que para o desenvolvimento de instrumentos de natureza política capazes de promover a evolução de políticas educativas locais.

Referências

Barroso, J. (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

Martins, E. (2005) Carta Educativa: ambiguidades e conflitualidades. *Revista Lusófona de Educação,* nº 6, p.139-151

Castro, D.& Rothes, L. (2014) As Cartas Educativas em Portugal: conceção, implementação e monitorização. Porto Alegre, *Educação***,** v.37, nº 2, p. 232-238

Ferreira, F. I. (2004). Educação e local: animação, gestão e parceria. In: Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes, Alexandre Ventura,(Org.). *Políticas e gestão local da educação* (pp.61-80) Aveiro: Universidade de Aveiro,

Ferreira, F. I. (2005). Os agrupamentos de escolas: lógicas burocráticas e lógicas de mediação. In: João Formosinho; António Fernandes; Joaquim Machado, Fernando Ferreira, (Org.). *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (p. 265-319.). Porto: ASA.

Laville, C.; Dionne, J.(1999). *A construção do saber*: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed

Lopes, C.; Sanches, M. de F. (2005).Génese de um agrupamento vertical de escolas: continuidades, potencialidades e mudanças na política autárquica da educação. In: E. Martins, Carta Educativa: ambiguidades e conflitualidades. Lisboa*, Revista Lusófona de Educação*, nº6, p.139-151

Portugal. Decreto-Lei n. 7, de 15 de janeiro de 2003. Reativa os Conselhos Municipais de Educação e regulamenta as cartas Educativas Municipais. Diário da República, Lisboa, n. 12, I Série – A, 15 janeiro 2003.

A dimensão educativa da experiência urbana na construção da cidadania no período do Estado Novo em Cuiabá-Mato Grosso/Brasil

Elizabeth Figueiredo de Sá
Universidade Federal de Mato Grosso
elizabethfsa@gmail.com

Gino Francisco Buzato
SEDUC/FAPEMAT-MT
ginobuzato@gmail.com

Resumo – O presente trabalho tem como objetivo refletir sobre as ações políticas de Julio Müller, voltadas à concessão de direitos sociais para o exercício da cidadania na cidade de Cuiabá, estado de Mato Grosso – Brasil, nos anos de 1937 a 1945, período nacionalmente denominado de Estado Novo, marcado por uma política de modernização nacional que promoveu significativas transformações políticas, sociais, econômicas, urbanas e culturais. É nesse contexto que a população brasileira avança em sua urbanização desencadeando processos educativos que requerem do cidadão uma postura de participação ativa no exercício de seus direitos. A escrita pautou-se na perspectiva da História Cultural. Os dados preliminares apontam que o conjunto de obras urbanas eregidas em Cuiabá-MT/Brasil, denominado de Obras Oficiais, produziu espaços educativos no ambiente citadino tais como o Cine Teatro Cuiabá, Liceu Cuiabano, Grande Hotel, Centro de Saúde, entre outros. A construção dessas obras resultou na introdução do registro em carteira aos trabalhadores cuiabanos que, posterioremente, se estendeu para toda a população, por força da legislação especifíca de 1930 e, também, esses edifícios possibilitaram o acesso de boa parte da população aos serviços relacionaos ao exercicio de direitos sociais, tais como o acesso ao lazer, educação e saúde, sendo estes direitos concedidas pelo Estado, não representando conquistas sociais da população.

Palavras-chave: cidade, educação, cidadania

Apresentam-se algumas considerações sobre a relação entre a cidade de Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso, ponderando sua dimensão educativa e o conceito de cidadania no período que corresponde ao regime de governo federal denominado de Estado Novo (1937-1945). O Estado Novo foi instaurado a partir de uma política ditatorial de nacionalização que garantiu a permanência de Getúlio Vargas no poder. Esse período foi marcado por uma grande mobilização do Estado em defesa do desenvolvimento nacional com o objetivo de modernizar e inserir o Brasil no rol dos países capitalistas industrializados.

A política nacionalista da ditadura varguista tencionava substituir a condição social e econômica do Brasil, essencialmente rural, concebida como atraso econômico e cultural, por um modelo condizente a de um país industrializado e moderno. Para atender os propósitos da modernização nacional, várias ações foram colocadas em prática, entre elas, destaca-se o financiamento pelo governo federal de programas de reforma e aparelhamento urbano

desenvolvidos em diversas cidades brasileiras como parte das estratégias de instalação do novo e ambicioso modelo econômico.

Nesse sentido, verifica-se que a modernização se relaciona às transformações materiais, com vistas à mudanças sociais. O conceito de modernização adotado para os fins desse estudo,

> [...] refere-se a um feixe de processos cumulativos que se reforçam mutuamente: à formação de capital e mobilização de recursos; ao desenvolvimento das forças produtivas e ao aumento da produtividade do trabalho; ao estabelecimento de poderes políticos centralizados e à formação de identidades nacionais; à expansão de direitos de participação política, de formas urbanas de vida e de formação escolar formal; refere-se à secularização de valores e formas (HABERMAS, 1991, p. 14).

As obras de reforma e aparelhamento urbano além de modificar sensivelmente a paisagem de algumas cidades brasileiras, também tinham como objetivo produzir novos parâmetros culturais que possibilitassem a construção de uma nova identidade para o cidadão nacional.

A criação de ambientes nas cidades, como cinemas, teatros, hotéis, centros de saúde, contribuíram para que educabilidades fossem colocadas em prática de maneira a colaborar na formação do cidadão moderno e civilizado pretendido pelo projeto de desenvolvimento nacional. Educabilidades aqui entendidas como os conhecimentos e modos de construí-los que surgem a partir das relações humanas em ações sociais educativas mais abertas do que aquelas reguladas por instituições formais como a escola (GUTSACK, 2003).

Nesse sentido, é possível compreender a dimensão educativa da cidade. Observa-se que na convivência urbana são manifestadas relações entre diferentes indivíduos/grupos e, entre esses. Com o ambiente estabelecendo vivências e redes de sociabilidades de maneira a proporcionar novas educabilidades e consolidar a cidade enquanto *locus* educativo.

Na compreensão de Arroyo (1997), o processo educativo não se limita às instituições escolares.

> A dinâmica urbana como um todo é educativa ou deseducativa. Forma novos padrões de conduta, civiliza ou embrutece, dependendo das virtualidades humanizadoras ou desumanizadoras inerentes às formas de produção da existência a que a cidade submete seus habitantes (ARROYO, 1997, p. 25).

A experiência urbana produz formação específica ao cidadão para que ele viva a cidade e dela se aproprie. Ao desvendar os signos e códigos urbanos, o cidadão se habilita ao direito à cidade para que nela se inclua como parte indissociável tanto na dinâmica de sua produção quanto aos direitos que nela se originam.

Refletir sobre a dimensão educativa da cidade de Cuiabá, no período do Estado Novo, implica na compreensão de seu contexto social e político delineado pelo distanciamento de outros centros nacionais e seu elementar desenvolvimento urbano.

Vale ressaltar também que o estado de Mato Grosso naquele período era constituído por um território de 1.477.041 quilômetros quadrados, com uma população de 193.625 habitantes distribuída em vinte e oito municípos (IBGE, Censo 1940), caracterizando um imenso vazio demográfico, que despertava preocupação do governo ao mesmo tempo em que representava importância geopolítica e econômica diante das intenções estadonivistas de integração nacional.

Na época, a inexistência de estradas de rodagem tornava difícil a comunicação de Cuiabá com outros centros nacionais. Pessoas e mercadorias vindas dos centros economicamente mais desenvolvidos do país chegavam a Cuiabá principalmente por transporte fluvial, em viagens que se delongavam de uma semana a dez dias. Outro meio de chegada eram os vôos semanais ou quinzenais (SÁ, s.d, p. 82).

Nesse contexto, deve-se considerar também o desenvolvimento desigual entre as porções norte e sul do estado o que denotava uma tradicional competitividade entre Cuiabá, a capital, e a cidade de Campo Grande, localizada no sul do estado. Devido ao seu desenvolvimento econômico e urbano, Campo Grande acalentava a expectativa de se tornar sede do governo alegando que Cuiabá,

> [...] não tinha condições básicas para ser a capital do estado. Campo Grande, diziam os mudancistas, era ligada a São Paulo e Rio de Janeiro por estrada de ferro, enquanto que a Cidade Verde (Cuiabá), só podia valer-se da via fluvial para transporte de cargas e passageiros. Por falta de um campo de aviação só podia contar com um hidro-avião de quatro lugares enquanto Campo Grande pousava o JU de 18 lugares. Além dessa deficiência de ligações aos grandes centros, não possuía edifícios para instalar o governo e nem mesmo um hotel para receber os visitantes (SÀ, s.d., p. 82).

Diante da política de integração nacional, o governo federal de Getúlio Vargas, colocou em prática diversos programas de desenvolvimento e colonização para expandir as fronteiras internas do país. Um fato que reforçava a ideia de isolamento era a localização de Cuiabá no interior brasileiro. Tornou-se interessante e estratégico para a política nacional de integração que o governo federal a fortalecesse como capital do estado com investimentos destinados a sua urbanização.

Nesse contexto, Cuiabá se insere nos ideais de modernização getulista tendo como administrador o interventor Julio Strübing Müller. As intervenções urbanas financiadas pelo governo federal em Cuiabá foram desenvolvidas pelo programa denominado “Obras Oficiais”. Esse programa, em menos de dez anos, equipou a cidade com várias obras. Sendo elas:

> Avenida Getúlio Vargas, Residência dos Governadores, Grande Hotel, Secretaria Geral, Estação de Tratamento de Água, Palácio da Justiça, Cine Teatro Cuiabá, Ponte Julio Müller, Maternidade, Colégio Estadual Liceu Cuiabano, Estação Elevatória de Água, Usina de Pasteurização de Leite, Hotel das Águas Quentes e Pavilhão de Exposição Agropecuária (CONTE apud SIQUEIRA et al, 2006, p. 114).

Na esteira do progresso, concomitante a essas construções, outras obras particulares que também atendiam aos interesses da população foram erigidas na capital mato-grossense pela empresa Coimbra Bueno & Cia. Ltda., executora das edificações oficiais. Essas construções, edifícios do 16º Batalhão de Caçadores de Cuiabá, a construção de um Centro de Saúde, as novas instalações do Clube Feminino e do Abrigo Bom Jesus, além de edificações para fins comerciais e onze residências, juntamente com as Obras Oficiais, marcaram um novo período na urbanização da cidade e introduziram o vínculo empregatício com registro em carteira de trabalho, inicialmente com os trabalhadores contratados pela Coimbra & Bueno, em São Paulo e Rio de

Janeiro e, posteriormente, foi estendido aos contratados em Cuiabá, totalizando cerca de mil trabalhadores (SÁ, s/d,p. 93-179).

Além das Obras Oficiais do Estado Novo, o período político também foi marcado por ações do interventor Júlio Müller no que se refere à abertura de estradas vicinais e o desenvolvimento de um plano voltado à saúde e a instrução, visando atender outros munícipios além de Cuiabá, (SÁ, s.d., p. 114).

Cidadania: um conceito em constante construção

Por se tratar de um processo contínuo de conquistas, o conceito de cidadania se amplia no percurso histórico da humanidade. É na Modernidade, no contexto da organização do Estado-Nação, que surge o conceito de cidadania, pautado nos ideais de liberdade e igualdade, como conhecemos hoje.

Carvalho (2013), explica que foi a partir do estudo clássico de Thomas Humphrey Marshall "Cidadania e classe social", de 1950, realizado na Inglaterra, que se instituiu uma concepção ampla de cidadania. Ela é compreendida como um processo de conquistas que faz do cidadão detentor dos direitos civis, políticos e sociais. Assim, a cidadania plena somente estaria constituída a partir do exercício desses três direitos.

Segundo Carvalho (2013), Marshall considerou que a construção da cidadania plena nos Estados modernos europeus ocorreu em uma sequência histórica. Os direitos civis, fundamentais à vida, à liberdade individual, sobretudo o direito à propriedade, à igualdade perante a lei, foram conquistados no século XVIII. Já no século XIX, efetivaram-se os direitos políticos que garantem aos cidadãos a participação livre na atividade política de um determinado Estado, fosse como membro de organismos do poder político, fosse como eleitor de seus representantes. A conquista dos direitos sociais corresponderia então, segundo Marshall (1950), à terceira expansão dos direitos, ocorrida no século XX. Os direitos sociais garantiriam a participação na riqueza coletiva, isto é, acesso à educação, saúde, segurança e lazer.

Após 1945, com o fim da II Guerra Mundial, em alguns países da Europa, esses direitos se consolidaram com a criação do *Welfare State* (estado de bem-estar social), organização política e econômica de um país que se estabelece a partir de princípios coletivistas e igualitários. Nesse estabelecimento, no qual o Estadoem parceria com sindicatos e a iniciativa privada, regulamenta a organização social, política e econômica de um país, como obrigação do Estado e garante os serviços públicos e proteção à população.

Os movimentos sindicalistas e a participação efetiva da população dos países europeus que adotaram o estado de bem-estar social foram imprescindíveis para que houvesse significativa ampliação dos direitos civis, políticos e sociais que se refletiram em significativo nível de eficiência no bem-estar político e econômico, no lazer e na educação desses países.

Reconhecendo a importância da contribuição de Marshall, Carvalho (2013) expõe que para entender a evolução da cidadania no projeto moderno de Estado, o autor desconsiderou a diversidade histórica que se observa na formação dos países ocidentais marcados por momentos de avanços e retrocessos na luta pelos direitos dos cidadãos.

No Brasil, verifica-se uma trajetória diferente daquela que ocorreu nos países da Europa, no processo de construção da cidadania. Gonhn (1995) argumentou que diferentemente do que pensou Marshall,

> O processo de construção da cidadania não se verifica linear. Ao contrário, sempre foi marcado por avanços e recuos, de fluxos e refluxos. Houve períodos em que ocorreram perdas, retrocessos, e até mesmo a supressão de direitos básicos, como nos golpes de Estado, nos estados de sítio e nos períodos de ditadura militar. Estes casos ocorreram no século XX, entre 1930 e 1945, com o ex-Presidente civil Getúlio Vargas; e entre 1964 e 1984, com o regime militar (GONHN, 1995, p. 201).

Estado Novo e cidadania

Por se tratar de uma ditadura civil, era fundamental o apoio público para a sobrevivência e legitimação do governo Vargas. Munindo-se de uma estratégia que envolvia afetos populares e ditadura, a política getulista combinava paternalismo e repressão na consolidação de seu projeto de nacionalização via desenvolvimento econômico.

Para esse fim, os propósitos desenvolvimentistas pautados na industrialização do país atrelavam-se à construção de uma nova identidade nacional que fazia do trabalhador urbano o principal elemento na construção do futuro da nação.

Como forma de "reconhecimento" da importância do trabalhador, o Estado condicionaria a cidadania ao trabalho. O vínculo que se estabeleceu entre trabalho e cidadania refletiam a "[...] ideologia do trabalhismo propagada durante o Estado Novo que veio identificar o bom brasileiro com o trabalhador; ou seja, era considerado cidadão quem tivesse a carteira assinada" (CORREIA, 2010, p. 10).

Vargas criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930) e os trabalhadores passaram a ter registro em Carteira de Trabalho. Esse documento desempenhou representação bastante significativa para a consolidação da cidadania do trabalhador, sendo considerado como o registro de nascimento cívico do trabalhador (SANTOS, 1979).

O Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, desencadeou a concessão de uma série de direitos sociais, culminando em 1942 com a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

> Em 1932, foi decretada a jornada de trabalho de oito horas no comércio e na indústria. Nesse mesmo ano, foi regulamentado o trabalho feminino, proibindo-se o trabalho noturno para mulheres e estabelecendo-se salário igual para homens e mulheres. O trabalho de menores só foi efetivamente regulado em 1932, apesar da existência legislação anterior a 1930. No mesmo ano de 1932 foi ciada a carteira de trabalho, documento de identidade do trabalhador, muito importante como provas nas disputas judiciais com patrões (CARVALHO, 2013, p. 112).

Os avanços relativos à legislação trabalhista excluíam importantes categorias de trabalhadores do meio urbano, como autônomos, e os trabalhadores domésticos como também, trabalhadores rurais que, naquele período, se constituíam a maioria.

Considerando a supressão dos direitos políticos na ditadura do Estado Novo, o acesso do trabalhador aos direitos sociais nesse período, representava uma ordem antinatural daquela sequência anteriormente mencionada, baseada em Marshall, na qual a conquista e a ampliação

dos direitos sociais são consequência do exercício dos direitos políticos por meios reivindicatórios sociais e não, por concessão do Estado como ocorreu no Brasil.

A concessão dos direitos sociais precedentes às exigências da sociedade, segundo CORREIA (2010, p. 11), "[...] pode ser entendida como controle das demandas sociais, no sentido em que as pré-define". Podendo essa concessão ser interpretada como compensação à ausência dos demais direitos cidadãos de maneira a aliviar ou abrandar as possíveis pressões sociais.

A cidadania não era conquistada, mas outorgada pelo Estado uma vez que não se tratava de aquisição de direitos básicos, mas do engajamento no ideal de formação da identidade nacional (CORREIA, 2010, p. 11).

Diante da supressão dos direitos políticos determinada pelo Estado Novo,Santos (1979), ao estudar as políticas públicas brasileiras elaborou o conceito de cidadania regulada.Para melhor compreensão desse conceito, é interessante também conhecer como o autor define cidadão para a época:

> [...] são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em leis. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações em primeiro lugar, mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania esta embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei (SANTOS, 1979, p. 75).

O autor ponderou que

> A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre Estado e cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma "certidão de nascimento cívico" (SANTOS, 1979, p.76).

A definição de cidadania regulada traduz, portanto, uma cidadania limitada por restrições de uma política social definida a partir de concessões e não fundamentada em direitos adquiridos, pois se assim fosse, os benefícios se estenderiam a todos os trabalhadores da mesma forma. Do modo como esses benefícios foram introduzidos, Carvalho (2013) explica que eles atingiram apenas aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado.

Esse mesmo autor pondera que essa antecipação de direitos sociais não permitiu que esses direitos fossem assim compreendidos pelos trabalhadores brasileiros, mas se vinculavam à ação governamental, como um favor em troca dos quais, para recebê-los, era preciso gratidão e lealdade. Resultava daí uma cidadania passiva e receptora e não ativa ou reivindicadora como seria de se esperar.

Algumas Considerações

Esta investigação faz parte de um trabalho em desenvolvimento e tem por objetivo analisar a dimensão educativa da experiência urbana e a consequente construção da cidadania nesse processo. Verificou-se que em ambientes citadinos, tais como escolas, teatros, museus e tantos outros espaços na cidade, promovem trocas e produção de conhecimentos entre aqueles que os vivenciam, resultando em educabilidades tão significativas quanto aquelas encontradas em espaços escolares.

No período do Estado Novo no Brasil, a construção da cidadania não ocorreu em conformidade ao modelo clássico apresentado por Marshall, por se tratar de um regime ditatorial, porém paternalista, percebe-se que havia a pretensão de conceder direitos de acesso a serviços públicos, anteriormente inexistentes, como estratégia de dominação e manipulação, não caracterizando conquistas sociais.

Para a inclusão de Cuiabá no plano brasileiro de modernização, Júlio Müller espelhando-se nas ações de Vargas, promoveu a construção das Obras Oficiais. Essa ação do governo de Mato Grosso obedeceu à lógica de concessões de direitos praticada pelo governo federal.

Referências

ARROYO, M. G. (1997). O aprendizado do direito à cidade: Belo Horizonte — a construção da cultura política. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 26, 23-38.

CARVALHO, J. M. de. (2013). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 16ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CORREIA, F. G. *Reflexões sobre o conceito de cidadania e suas bases históricas no Brasil.* http://www.achegas.net/numero/43.pdf (acesso em 26 de abril de 2015).

GUTSACK, F. (2004). *Hip Hop: educabilidades e traços culturais em movimento*. Doutorado em Educação na área de especialização em Sociologia da Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Porto Alegre: UFRGS.

GONHN, M. da G. (1995). *História dos Movimentos Sociais e Lutas Sociais*. São Paulo: Loyola.

HABERMAS, J. (1991). *O discurso filosófico da Modernidade*. trad. Ana Maria Bernardo *et al*. Lisboa: Dom Quixote.

SÁ, C. V. de. (s/d). *Memórias de um cuiabano honorário*. São Paulo: Editora Resenha Tributária Ltda.

SIQUEIRA, E. M. (2006). *Cuiabá de vila a metrópole nascente*. Cuiabá: Entrelinhas.

SANTOS, W. G. dos. (1979). *Cidadania e Justiça*: A Política Social na Ordem Brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus.

A Categoria Cidadania no Contexto Escolar: Endereçamentos Discursivos na Fabricação e Consumo de Identidades Estudantis

Gabriel dos Santos Kehler
Universidade Federal de Pelotas
Universidade Federal do Pampa
gabkehler@gmail.com

Joacir Marques da Costa
Universidade Federal de Santa Maria
Universidade Federal do Pampa
mc.joacir@gmail.com

Resumo - Este ensaio teórico tem por finalidade problematizar algumas discussões acerca dos movimentos discursivos que disputam à categoria cidadania e, seus efeitos polissêmicos na "fabricação e consumo" de identidades estudantis no/do/sob o contexto escolar neoliberal. A presente proposta configura-se teórico-metodologicamente como um estudo bibliográfico de abordagem qualitativa. Ademais, são múltiplas as confluências de sentidos endereçadas às práticas escolares, legitimadas por meio de políticas públicas de um "Estado de quase mercado". Não obstante, faz-se mister compreender que, pela unilateralidade do viés mercadológico, significando a representação vazia sobre o termo, compreende-se que mesmo em propostas escolares ditas "progressistas", o que prevalece é o consumo de uma cidadania voltada às necessidades de um projeto neoliberal, sendo impossível a sua plenitude, pois esta, encontra-se constantemente em renegociação com o meio o qual se insere, a própria sociedade capitalista. Prontamente, a escola imbricada à preceitos de cidadania na formação de seus estudantes, tende a ser aquela comprometida com as novas exigências contemporâneas, baseada nas competências e habilidades empreendedoras. Destarte, através da competividade individual endereça-se a fabricação de uma identidade estudantil de "novo tipo", como gestores "de si", que negociam subjetivamente com as necessidades do capital, que de alguma forma, passam a ser suas. Em contrapartida, defende-se que a organicidade efetiva da cidadania em termos mais amplos, só seria possível na/pela crítica radical, o que se torna um martírio àqueles que se orientam por um viés ideal para a categoria, pois como postulado por Michel Foucault na obra *A Ordem do Discurso*: "O discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta, o poder do qual nós queremos nos apoderar" (Foucault, 2012: 10).

Palavras-chave: Cidadania. Contexto Escolar. Fabricação e Identidades Estudantis.

Projeções Iniciais

Este ensaio teórico tem por finalidade problematizar algumas discussões acerca dos movimentos discursivos que disputam à categoria cidadania e, seus efeitos polissêmicos na "fabricação e consumo" de identidades estudantis no/do/sob o contexto escolar neoliberal. Para tanto, tenta-se articular abordagens epistemológicas críticas e pós-críticas, compreendendo as im/possibilidades produtivas de analisar a categoria supracidade sob diferentes "óculos sociais".

Ao suscitar conjecturas que possam caracterizar hoje o pensamento ocidental sobre o significado de cidadania, confere-se espontaneamente a naturalização "consensual/discursiva" do pressuposto existencial de uma sociedade "livre" e, por excelência, "potente" à promoção de processos de emancipação humana. Assim, a ideia de cidadania é vista, *a priori,* como uma possibilidade "dada" em uma contratualidade social, efetivada por meio das instituições de Estado que, neste estudo, se focaliza sob endereçamentos discursivos à escola do tipo capitalista.

Todavia, Laclau defende a impossibilidade de sociedade a partir da compreensão de que o social não possui um sentido finalístico, não havendo assim, possibilidade da realização de um projeto político definitivo, fixado, e fechado de transformação da sociedade, nesse sentido, se faz necessário aceitarmos a infinitude do social (Laclau, 2000: 104).

Em um âmbito problematizador, Paulo Freire (1997) na perspectiva crítica, tratava as possibilidades na dinâmica do espaço escolar, como um desafio que se lança na promoção de uma educação que valorizasse os sujeitos de forma mais ampla. Uma educação que partisse da concepção do respeito às singularidades (diferentemente de individualismo), do diálogo-problematizador, do reconhecimento dos sujeitos de acordo com o contexto histórico, econômico, cultural e social em que vivem.

No entanto, historicamente, se traz a ideia de uma Educação Progressiva, embasada no viés pragmático[1] (Dewey, 1978), em que a noção de progresso destaca-se no sentido de desenvolvimento, evolução, de modo linear. Logo, isso pressupõe que o *devir* aos indivíduos é causal de uma adaptação ao meio, que o progresso se constitui numa crescente integração em sociedade, ou seja, em relações que o ser humano estabelece com o meio social em que está inserido. Nesse sentido, Dewey afirma que "o capitalismo é cruel, e se faz necessário um sistema educacional que se adapte a ele".

Entremeios a essa suposta "integração" dos sujeitos à sociedade, a educação se torna o meio pelo qual os sujeitos percebem de que maneira podem vir a fazer parte dessa sociedade, sobretudo, configurando-se por discursos democráticos e de exercício da cidadania. Nesse sentido, problematiza-se como possibilitar uma formação cidadã ampla no campo educacional[2],

---

[1] O Pragmatismo constitui uma escola de filosofia estabelecida no final do século XIX, com origens nos Estados Unidos da América, caracterizada por apenas considerar uma ideia como útil e necessária caso ela tenha efeitos práticos e valor funcional. Seus principais represententes são Charles Peirce, William James, serviu como base para o Instrumentalismo de John Dewey e mais recentemente foi reformulado por Richard Rorty.

[2] Campo no sentido referido por Bourdieu é o espaço social como lugar organizado, hierarquizado e conflituoso inserido em uma lógica de disputas e interesses. O campo está em constante disputa por diversas conjunturas de processos emancipatórios, em síntese, primam em seus discursos pela acessibilidade das oportunidades para todos, sem distinções. [...] a gênese social de um campo e apreender aquilo que faz a

considerando os efeitos estruturais na educação, inscritas na sociedade capitalista[3] que, em seu estágio neoliberal[4], tem no capital:

> [...] uma categoria histórica dinâmica e a força social a ela correspondente aparece - na forma de capital monetário, mercantil‖, etc. - vários séculos antes de a formação social do capitalismo enquanto tal emergir e se consolidar. De fato, Marx estava muito interessado em apreender as especificidades históricas das várias formas do capital e suas transições de uma para outra, até finalmente o capital industrial se tornar a força dominante do metabolismo socioeconômico e objetivamente definir a fase clássica da formação capitalista (Mészáros, 2009: 76).

Destarte, discorre-se a discussão proposta, mediante uma metodologia qualitativa, configurando-a nos preceitos de Minayo (2000), uma vez que apreende as práticas sociais realizando a crítica das ideologias. Aprofunda-se a análise crítica de cunho bibliográfico (Lüdke; André, 1986), desenvolvendo o estudo de modo aberto, focalizando suas nuances de forma complexa e contextualizada.

Políticas Públicas no Estado de "Quase Mercado"

Historicamente, pensando sobre os antagonismos que vão se estabelecendo nos âmbitos socioeconômicos e educacionais, em vigilância a movimentação das condições materiais, é possível compreender que, o segundo vem, em última análise, agindo em função do primeiro. Só nessa primeira e estruturante análise sobre o macro sistema, já se intui indagações sobre as intencionalidades das constantes reformas adaptativas no âmbito das políticas públicas, que operam de modo pragmático funcional a categoria: cidadania.

Em meados dos anos 1990, intensifica-se o processo de metamorfoseamento do capital (presente desde o final dos anos de 1960), em que a função social da educação vem sendo endereçada à ajustes e necessidades mercadológicas, o que também conflui novos sentidos à cidadania. Nesse período, contrariando um dos seus pilares fundantes, na conjuntura aberta a partir da década de 1980, e, mais fundamentalmente, durante a década de 1990, "a Teoria do Capital Humano promoveu um deslocamento da ênfase na função da escola como âmbito de formação para o emprego" (Gentili, 2002: 47-48).

Cabe destacar aqui que o discurso da empregabilidade ganhou proporções intensas e significativas, que para o ciclo de políticas[5], desde o contexto de influência ao contexto das

---

necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo da linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, é explicar, tornar necessário, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não motivado os actos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir e destruir (BOURDIEU, 2000, p. 69).

[3] Para Mészáros, "capital e capitalismo são fenômenos distintos. O sistema de capital, segundo o autor, antecede o capitalismo e tem vigência também nas sociedades pós-estruturalistas. O capitalismo é uma as formas possíveis da realização do capital, uma de suas variantes históricas, presente na fase caracterizada pela generalização da subsunção real do trabalho ao capital, que Marx denominava como capitalismo pleno" (2009, p.10).

[4] Conforme Harvey, "o neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livres comércios" (2008, p.12).

práticas, especialmente, ao que interessa aqui, as práticas escolares, constituem-se como movimentos de rupturas e negociações na gerra semântica do/no mundo.

Nesse aspecto, compreende-se essa reconfiguração como o que Dagnino (2004: 12) enfatiza de confluência perversa, por expressar um fenômeno cujas consequências contariam sua aparência, com efeitos que não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar. Logo, seria ingênuo e até negligência negar a existência de jogos discursivos[6] de interesses e poderes em lutas de significações e disputas de sentidos, políticas neoliberais na configuração de efeitos de sentidos à cidadania nas instituições escolares.

A estratégia neoliberal, como reforma do liberalismo, mantém sutilmente o próprio capitalismo como um sistema insuperável[7], aspecto evidenciado principalmente pela queda do muro de Berlin, em 1989, na Alemanha, como um marco que enterrou de vez, qualquer outra forma de sociabilidade[8] (após o fracasso do socialismo real soviético). Assim, entre disputas de significação e sentidos, os processos de democratização, como aborda Dagnino (2004), passam

> [...] a assumir então o caráter de uma disputa de significados para referencias aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns nos abrigam significados muito distintos, instala o que pode chamar de crise discursiva: linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos (2004: 142).

Esse fenômeno é entendido como próprio da metamorfose que o contexto estrutural da sociedade capitalista contemporânea passa, em que o capitalismo se autotransforma para se manter como o sistema que realiza o capital, mesmo que diante dos limites de sua estrutura socioeconômica. Nesse sentido, Mészáros (2009) trata de maneira significativamente lúcida esse processo, compreendendo que com o crescimento e expansão, são necessidades imanentes ao sistema de produção capitalista, e quando os limites locais são atingidos, não resta outra saída a não ser se reajustar violentamente a relação dominante de forças (2009: 65).

Nessa confluência discursiva pode-se afirmar que o Estado de quase mercado, em sua configuração mínima[9], na realidade se conflui como Estado em disputa à pretença da unilateridade

---

[5] O ciclo de políticas de Stephen Ball (2002) consiste em recontextualizações: Contexto de Influência, Contexto da Produção de Texto, Contexto da Prática, Contexto dos Resultados (efeitos) e Contexto da Estratégia política. Sendo os três primeiros contextos os principais.

[6] Linguagem como coleção de jogos de linguagem e suas polissemias discursivas- Ver Wittgenstein (1979).

[7] É preocupante que ao chegar a uma década do século XXI e perceber que desde o final do séc. XX já se via um quadro estático, às análises de Marx e Engels sobre a natureza violenta e excludente do capital [...] em que se sobressai o domínio quase absoluto do pensamento e teorias conservadoras que tentam convencer que o capitalismo é eterno. Forrester em Frigotto indaga ser a própria ameaça a das bases da vida; e afirmando os horizontes éticos- políticos utilitaristas que sustentam o ideário do mercado autorregulado como parâmetro das relações sociais e impõe a ditadura da razão única - a razão do capital (2001, p. 27).

[8] A estudiosa de ciência política, Sabrina González (2006), precisamente provoca: “Marx e seu legado estavam definitivamente mortos e enterrados e, entretanto, ambos continuavam sendo o principal e referido alvo de ataques. Por que resultava necessário seguir a pedra de sua lápide? Porque o desassossego, longe de diminuir, incrementava-se. O sistema social que tinha resultado vitorioso tinha ficado exposto, diante da ausência de quem fora seu principal oponente, em toda sua obscena impudicícia e miséria” (2006, p.16).

[9] O Estado mínimo vem a configurar características própria da sociedade capitalista, em que as políticas públicas decididas e reguladas pelas necessidades e expectativas do livre mercado, atribuem a estas o sentido privado de interesses sobre o público. O Estado passa a ser conivente e permissivo com essas

da lógica neoliberal. De tal modo, ao promover políticas e ações de regulação do social ajustadas aos interesses do utilitarismo econômico, traz à tona a falácia de sua minimização, que "aparentemente seria uma proposta de Estado mínimo, configura-se como realidade de Estado mínimo para as políticas sociais e de Estado máximo para o capital" (Peroni, 2003).

Conjuntamente à categoria cidadania, faz-se mister discutir outra categoria: a democracia[10]. Esta, no âmbito das políticas focalizadas, é compilada a tentar "conciliar" a distinção entre o ensino das classes dominantes e classes oprimidas, característica do dualismo histórico do sistema educacional brasileiro. Isso remete a uma visão crítica sobre a qualidade social da educação, representando o resultado da complexidade do campo educacional, caracterizado como desigual. Tais apontamentos justificam a adoção de políticas públicas educacionais e programas de governo para a inserção ao sistema escolar de indivíduos desassistidos (não cidadãos).

Polissemias de sentidos e algumas significações

Uma das principais marcas da sociedade capitalista veio sendo, justamente, o discurso de princípios fundacionais, e estes, por ora, balizados nas concepções de emancipação, liberdade e cidadania. Contudo, se não fosse a confluência de sentidos que se configura nessa irônica e antagônica máxima discursiva, ao operar sob a materialidade discursiva, percebe-se a linearidade nesse tipo de pensamento, que, por sua vez, vem endereçando subjetivamente os discursos dos sujeitos, "indivíduos jogados a sua própria sorte". Assim, tais proposições fabricam, no teor de sua superficialidade, sentimentos de responsabilização exclusivamente individuais, em que o sucesso e/ou fracasso diante da busca de equidades sociais[11], em contextos de democracias restritas, passam a ser violentamente suas.

No bojo dessa discussão, o caso educacional, de modo geral, é naturalizado à lógica: "não estuda e não progride na escolaridade quem não quer, pois o acesso é ofertado a todos". Logo, na produção de significações a educação, quando reduzida às esferas mercadológicas, tende a consumir discursos de competência individual e de "gestão de si". Nesse ponto de discussão, sublinha-se o argumento central deste artigo em que a categoria cidadania no contexto escolar endereçam fabricações e consumo de identidades estudantis em ordem discursiva.

Assim, em um novo gerencialismo, a escola, do tipo capitalista, é capturada a promover uma consciência de autovigilância e mútua vigilância que substitui o coleguismo pela competição pautada na *performance*. Ball, a partir desse argumento, compreende que se "explora a

---

práticas, já que investe o mínimo financeiramente as esferas públicas, que por sua vez recebe mais investimentos financeiros do próprio setor privado e em contrapartida o as servem.

[10] "[...] há aqueles que acreditam que, ainda quando seja sempre crucial lutar por qualquer reforma democrática possível na sociedade capitalista, o capitalismo é em sua essência incompatível com a democracia – pessoalmente situo-me nesta perspectiva" (WOOD, 2006, p. 391).

[11] O conceito de equidade social, da forma que aparece nos estudos produzidos pelos Organismos Interacionais ligados à ONU e promotores da Conferencia de Jomtien, sugere a possibilidade de estender certos benefícios obtidos por alguns grupos sociais à totalidade das populações, sem, contudo, ampliar na mesma proporção as despesas públicas para esse fim. Nesse sentido, educação com equidade social implica em oferecer o mínimo de instrução indispensável às populações para sua inserção na sociedade atual (OLIVEIRA 2003, p. 74).

insegurança do sujeito disciplinado" (Ball, 2011: 28). Esse modelo gera, por sua vez, uma nova postura de cidadão que se alimenta das concepções de liberdade de Hayek, pautados em uma democracia do consumidor que dá a liberdade de direito de escolha, ou seja, "a atual forma do Estado, a forma da sociedade civil e a forma das relações entre ambos envolvem radicalmente novas tecnologias políticas [...] O poder do mercado é pensado como cálculo do sujeito dentro de um corpo proativo" (Ball, 2011: 30). Aqui, noções de poder e discurso imbricam-se, denotando uma diferença das típicas perspectivas críticas, pois não há possibilidade de eliminar o poder, uma vez que este é da ordem do discurso. "O discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta, o poder do qual nós queremos nos apoderar" (Foucault, 2012: 10).

Doravante, faz-se mister ter certo receio com sedutoras narrativas que afirmam, com propriedade, que os sujeitos são protagonistas exclusivos de suas próprias histórias, capazes e potencializados a lutar pela sua ascensão social e a virem a constituírem-se cidadãos. Percebe-se que esse é um diagnóstico reduzido e com forte impacto na opinião e no consumo de discursos pedagógicos no âmbito da instituição escolar.

Numa visão de educação como o processo de contínua reorganização, reconstrução e transformação de vida (Dewey,1978: 31), como possibilitar condições para formações cidadãs dos sujeitos na escola capitalista?; Como garantir cidadania e não ficar a mercê de discursos fatalistas, deterministas e imobilizáveis no campo educacional?

Ao encontro da formação educativa, aponta-se a possibilidade de trabalhar pelo viés dialógico-problematizador, explorando a capacidade criativa dos estudantes, proporcionando a eles momentos de reflexão sobre seus processos de aprendizagem. Em consonância a uma concepção ampla de formação, trabalhar como professor ultrapassa os limites impostos pelas estruturas curriculares as quais são endereçados. Implica em ver o que lhes é sugerido de ser trabalhado como um aliado para constituir, no âmbito escolar, um trabalho que reconheça cada indivíduo na sua potencialidade e capacidade de ser. Para tanto, faz-se necessário que a escola amplie seus espaços-tempos de relações interpessoais e inteligências, reverberando em momentos de experiências significativas.

Educação Escolar Cidadã: endereçamentos

A tradição que o país padece é a do ensino imbricado em uma concepção postulada na relação ensinantes e aprendizes; ou seja, os professores como transmissores de conteúdos, disciplinas de ensino, e os estudantes como receptores de conhecimentos desvinculados da vivência cultural e social, ou seja, do mundo da vida. O ensino nas escolas veio assumido uma função de adestramento dos sujeitos, de fabricação de trabalhadores submissos, ou apenas de credencialismo.

Nesse aspecto, Freire (1987) denuncia que a tarefa do educador, na perspectiva pragmática, é encher os educandos dos conteúdos de sua narração, conteúdos estes que são: retalhos da

realidade, desconectados da totalidade em que se engendram e em cuja visão ganhariam significação. A palavra, nestas dissertações, esvazia-se da dimensão concreta que devia ter ou se transforma em palavra oca, em verbosidade alienada e alienante. Daí que seja mais som que significação e, assim, melhor seria não dizê-la. (1987: 57)

Desse modo, percebe-se que o trabalho pedagógico restringe-se, em muitos casos, ao desenvolvimento dos componentes curriculares, de acordo com um programa previamente estabelecido, marcado pela sua proximidade com metodologias de ensino e saberes escolares a serem apenas transmitidos. Logo, o ensino escolar desvincula-se do contexto sócio-histórico-cultural dos sujeitos.

A questão do propósito em educar envolve uma ação pedagógica, orientada no sentido de cidadania. Isso desafia a repensar a postura adotada pelo educador no espaço escolar, onde este, imbuído em sua ação infundida na crença de que os sujeitos têm o poder de criar, pretende corroborar para uma educação potencializadora. Assim, trabalhar como professor pode ser assumir com autenticidade e veemência a crença de que a instituição escolar é um espaço-tempo, talvez o único, onde crianças e jovens possam ter oportunidade de socializarem saberes e produzirem conhecimentos.

Freire (1992), analisando uma conjuntura sócio-histórico-cultural, aborda o estudante como sujeito cognoscente e enfatiza os desafios em um compromisso responsável com a educação. Corroborando com essa ideia, Arroyo (2001) aponta que uma das funções do ensinar possa ser re/interpretada na tradição mais secular, no ofício de ensinar a ser humanos, em que os sujeitos re/inventam-se permanentemente no/com/neste mundo, em possibilidades reflexivas de pensamento.

Considerações Finais

Fundamentando-se na análise das categorias problematizadas, como educação, cidadania, e escola do tipo capitalista, conclui-se que essas são temáticas relevantes para as pesquisas e discussões desenvolvidas no campo educacional. Todavia, a mesma não se esgota nesta investigação, devido a seu grau de complexidade e outras possíveis análises.

Ao discutir as categorias propostas, percebe-se que há movimentações de adaptações e subversões que (im)possibilitam a cidadania de forma mais ampla, pois há uma naturalização conceitual do termo veiculada pos distintos interesses em disputa. Contudo, quaisquer que sejam os efeitos sobre a existência de práticas possibilitadoras de uma escola sob o viés da cidadania, todas merecem problematizações e vigilância acerca dos sentidos e significações que as tomam.

Na contemporaneidade suscita-se reflexões acerca da educação escolar numa retomada a perspectiva de enfrentamento dos contextos históricos, econômicos, sociais e culturais dos sujeitos. Portanto, a cidadania vai muito além do gozo dos direitos civis e políticos das pessoas em diversas posições-sujeito, o que implica em responsabilidades com o grupo de pertencimento.

Deste modo, compreende-se que os movimentos discursivos que disputam à categoria cidadania e, seus efeitos polissêmicos na “fabricação e consumo” de identidades estudantis no/do/sob o

contexto escolar neoliberal, enderaçam a fabricação de uma identidade estudantil de "novo tipo", como gestores "de si", que negociam subjetivamente com as necessidades do capital, que de alguma forma, passam a ser suas.

Referências

ARROYO, M. G. (2001) *Ofício de Mestre*. Imagens e auto-imagens. 3ªed. Petrópolis/RJ:Editora Vozes.

Ball, S. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*.15(2), 03-23.

Ball, S. (2011). Mainardes, J. (Orgs.). *Política educacional e análises de políticas: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez.

DAGNINO, E. (2004). *Confluência Perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva***.** http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf (Site acessado em 25/07/2011).

DEWEY, J. (1978). *Vida e Educação*. Tradução e estudo preliminar por Anísio S. Teixeira. – 10 ed. São Paulo: Melhoramentos. Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar. Tradução de: The Child and The Curriculum and Interest and Effort in Education.

Foucault, M. (2012). *A Ordem do Discurso.*: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 22. Ed. São Paulo: Edições Loyola.

Freire, P. (1987). *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. (1997). *Pedagogia da Autonomia.* Saberes necessários à prática educativa. 6ªed. RJ: Paz e Terra.

Frigotto, G.; Ciavatta, M. (2001). *Teoria e Educação no labirinto do capital*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Gentili, P.(org). (2002). *Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais*. In: Lombardi, J. C., Saviani, D. & Sanfelice, J. L. (Eds.) Capitalismo, Trabalho e Educação. Campinas, SP: Autores Associados.

Harvey, D. (2008). *Neoliberalismo***:** história e implicações. São Paulo: Edições Loyola.

Laclau, E. (2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tempo*. Buenos Aires: Nueva Visón. 103 -106.

Lüdke, M. & André, M. E. A. (1986) *Pesquisa em educação***:** abordagens qualitativas. São Paulo: EPU.

MÉSZÁROS, I. (2009). *1930- A crise estrutural do capital*. Tradução: Francisco Raul Cornejo. – São Paulo: Boitempo.

Minayo, M. C. S. (Org.). (2007). *Pesquisa social*: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes.

Oliveira, D. A. (2005). Regulação das políticas públicas na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educação e Sociedade*, out. V.26.n.92.

Peroni, V. M. V.(2003). *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã.

Wittgenstein, L.(1979). *Investigações filosóficas*. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural.

Wood, E. (2006). *Democracia contra Capitalismo: a renovação do metabolismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial.

A Escola, o Movimento Social e a Política

José Adelson da Cruz
Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás/Brasil
jadelsoncruz@uol.com.br

Resumo: As Manifestações de Junho de 2013 configurou-se como potencial social inovador e denunciou a contradição entre democracia e vida societária, ou seja, revelou o fosso entre sistema político e sociedade brasileira. Foi uma insurgência contra a ideia de sociedade civil "virtuosa" e as abordagens das teorias de transição democrática que formatou o consenso administrado por cooptação desde meados dos anos 1980. O objetivo da pesquisa é compreender os sentidos e significados da educação, sobretudo, a escola pública, presentes nas Jornadas de Junho. Investigamos a problemática a partir de pesquisas de opiniões, depoimentos, reportagens e bibliografia, visando apreender a relação entre escola e espaço público, como lugares e modos específicos de agir que condense a cidadania e a democracia. Posto isto, o objetivo do texto é socializar os primeiros achados da pesquisa. Refletir nexos e tensões entre políticas educacionais e os gritos das ruas à luz das teorias dos novos movimentos sociais. Constatamos que o conjunto de práticas desenvolvidas pelas organizações sociais, ao entender a gestão democrática da escola pública como atividade de especialistas, contradiz as demandas dos protestos. Sobretudo, que renovação dos sujeitos políticos e das práticas sociais, a partir das Manifestações assinala que é no âmbito societário, que reside à capacidade de instauração da democracia e da cidadania. Por fim, o texto evidencia que o contexto e substância da cidadania política é a experiência social de lutas, em especial, moradia, escola, transporte, saúde, segurança, consumo e saneamento.
Palavras chave: Educação Cidadania Democracia

A Pesquisa "Escola, integração social e protagonismo da sociedade civil: limites e tensões entre público e privado", objetiva investigar, na produção acadêmica dos Líderes de Grupos, cadastrados no Diretório da Plataforma Lattes/CNPq, como o público e o privado orienta e institui as relações entre Estado e sociedade civil na educação pública, por meio das parcerias público-privadas. Tem por base a consulta e a leitura da produção teórica – livros, capítulos e artigos em periódicos – dos Líderes de Grupos. Busca compreender a prestação de serviços e bens oferecidos pela "sociedade civil" à educação, e identificar como a produção acadêmica percebe ou não os limites e possibilidades de "republicanizar" a política, a escola e o Estado.

Nossas primeiras sistematização e discussão em grupo, observamos o completo abandono das teorias dos movimentos sociais e o revigoramento das teorias da sociedade civil, esta entendida como redes de associações civis de interesses públicos. Por sua vez, a identidade social e pessoal dos indivíduos passou a ser concebida como resultado da ação de políticas sociais, constituindo a identidade e o multiculturalismo, como a substância dos novos conflitos para um conjunto de políticas que "fingem ser sociais quando é apenas funcionalização da pobreza" (Oliveira, 2000). A maioria das medidas que visam o combate a exclusão social é tomada com base em dados

estatísticos, quantitativos ou macroeconômicos. O excluído é considerado mero objeto de políticas públicas, não sujeitos das políticas, sujeitos políticos propriamente ditos.

O fato é que, pelo menos, nesses estudos, o triunfo da sociedade civil assinala a "morte do sujeito político". Substancialmente o pacto de reconciliação nacional transformou a luta contra a miséria e a desigualdade social em um problema de gestão das políticas públicas. A funcionalização ou instrumentalização da pobreza acabou por transformar esta em uma questão administrativa. Mostra como a lógica do mercado acaba dominando a política educacional e até os critérios que orientam a ação pedagógica e aplicam esta lógica para planejar políticas públicas educacionais ou de gestão da escola, tendo como prioridade o custo-benefício, e não a saúde. Assim, é possível ser um bom gestor sem entender nada de educação, ser um gestor eficaz de escolas sem se preocupar com a educação ou ser um eficiente gestor público sem nenhum interesse na coisa pública.

Contraditoriamente, as Manifestações de Junho de 2013 implodiram essas elaborações teórico-práticas. Ou seja, nossa hipótese de trabalho é que as manifestações são uma nova insurgência contra as teorias da "virtualidade da sociedade civil" e da "transição democrática" que veio desmanchar o consenso em torno da paz, oportunidade, prosperidade e aparente estabilidade econômica e política, sobre o qual se erguera a reconciliação nacional.

Os protestos no Brasil, em 2013, também conhecidos como Manifestações dos 20 Centavos, Manifestações de Junho ou Jornadas de Junho, foram diferentes e diversificados por todo o país. Inicialmente surgiram para contestar os aumentos das tarifas de transporte público, principalmente nas principais capitais, e se espalharam pelas periferias e pequenas cidades. Tratam-se das maiores mobilizações desde as manifestações pelo *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, e chegaram a contar com até 84% de simpatia da população. O junho brasileiro de 2013 produziu um abalo, mesmo que o fundamental da ordem política social não fosse abalado. As relações de classe e propriedade não estiveram diretamente no centro das manifestações, e as regras do jogo político foram denunciadas de maneira difusa. Entretanto, em certo momento, os protestos adquiriram tal dimensão e energia que evidenciou-se estar ocorrendo algo nas entranhas da sociedade, algo que poderia sair do controle, portanto o "sujeito político" estava na rua.

Mesmo não ficando claro o que estava acontecendo, os protestos se espalharam por mais de 350 municípios, mobilizando milhões de pessoas, obrigando a revogar-se o aumento do preço das passagens e ameaçando a realização da Copa das Confederações. Os movimentos de fato abalaram os governos quando começaram a se espalhar para as vastas periferias metropolitanas[1]. Só então emergiram as autoridades, apresentando uma série de medidas a fim de administrar o conflito social e o desgaste das instituições e do sistema político. Falou-se em pacto nacional, mas não se avançou em direção à convocação concreta das forças políticas, para se ajustarem os rumos do governo. Procuraram-se mostrar iniciativas e convocar a população para se solidarizar com o governo. Nesse momento, veio à tona a incapacidade dos governos de lidar com as ruas.

---

[1] Segundo a Agência Estado, em 30/06/2013. Disponível em: <http://www.ultimosegundo.com.br>. Acesso em: 21 dez. 2013.

O junho de 2013 demonstra a rejeição incondicional da blindagem do governo e a separação entre sistema político e sociedade, traço comum à diversidade das manifestações. A novidade é que essa rejeição não se expressou de maneira unificada, como aconteceu até o impeachment. A rejeição ao fosso entre Estado e sociedade veio de todos os lados e se dirigiu contra inúmeros aspectos do sistema político. Também por isso as revoltas de junho de 2013 representam um grande avanço: mostram que a pauta não é mais a da transição para a democracia, em que estava em jogo a estabilização econômica e política, mas a do aprofundamento da democracia e da participação política. As revoltas mostram que o funcionamento do sistema está em descompasso com as ruas. A sociedade alcançou um grau de pluralismo de posições e tendências políticas que não se reflete na multidão informe de partidos políticos.

A política é o reino por excelência das coisas humanas, do que há de mais humano e produtivo de todos na construção e partilha do mundo-comum: como a nossa capacidade de imaginar, fantasiar e inventar, pela ação, nossa liberdade e nosso destino, mesmo considerando os constrangimentos de naturezas várias.

> A política é assunto de sujeitos, ou melhor, de modos de subjetivação. A subjetivação política produz um múltiplo que não era dado na lógica policial. Um múltiplo de sentidos cuja publicização se põe como contraditória com a constituição policial. Povo é o primeiro desses múltiplos que desunem a "comunidade" dela mesmo, a inscrição primária de um sujeito e de uma esfera de publicização de sujeito no fundo do qual outros modos de subjetivação propõem a inscrição de outros 'existentes', de outros sujeitos do litígio político. (Ranciere, 1996: 48).

A política "só existe mediante a efetuação da igualdade de qualquer pessoa com qualquer pessoa" (Ranciere, 1996: 47-71). A política começa quando a ordem "natural" da dominação e a divisão das parcelas entre as partes da sociedade são interrompidas pelo aparecimento de uma parte supranumerária que identifica o conjunto dos "sem" parcelas. A igualdade, que é a condição não política da política, não faz efeito senão pelo jogo dessa parte litigiosa que institui a comunidade política como comunidade do litígio. A partir dessa primeira publicização, institui-se a lógica do desentendimento distante tanto da discussão consensual quanto do caos social.

Os "eventos" de junho "são ocorrências que interrompem processos e procedimentos de rotina, e toda ação qualquer que seja, e todo acidente, necessariamente destroem por completo o modelo em cuja estrutura a previsão decorre e se evidencia" (Arendt, 2001: 115). Depreende-se desse entendimento a mudança de rumo da nossa pesquisa. Passamos, então, a escutar as ruas, buscando apreender o que as manifestações publicizavam acerca da tese de que é urgente e necessário mobilizar a sociedade civil para participar ativamente da salvação da escola pública e das próprias políticas sociais que acabam por legitimar, não sem algum grau de conflito, os processos que permitem e conformam esse conjunto de ambiguidades, deslizando para a ilegalidade e sua adesão à prática do "menor custo". Isso ocorre, porque as manifestações colocavam por terra, ao reivindicarem a qualidade dos serviços públicos, a ideia de sociedade civil virtuosa, bem como trocavam a ideia de gestão pela de política.

Perscrutar os fundamentos políticos, intelectuais e práticos do pacto de reconciliação nacional e seu desmanche é o nosso próximo passo e objetivo desta comunicação. As ideias e as hipóteses

aqui apresentadas foram discutidas na Reunião Regional da Anped[2] e ao longo da pesquisa foram mais bem elaboradas. Constituem o preâmbulo de um estudo maior, ainda em preparo, de análise sistemática dos dados colhidos, com ênfase na dimensão propriamente das ações coletivas. Este texto é um modo de organizar e interpretar provisoriamente, passo a passo, os dados que iam se acumulando, para definir as conexões de sentidos que, ao se avolumarem e se diversificarem, acrescentavam novos e significativos elos à complexa trama da relação entre público e privado. Desse modo, o que era, inicialmente, apenas um tema de pesquisa exploratória foi se incorporando como objeto de conhecimento de uma pesquisa maior.

O pacto de reconciliação nacional é um dos mecanismos fundamentais em que o controle esta na cultura política que se estabeleceu nos anos 1980 e que, mesmo se modificando ao longo do tempo, estruturou e blindou a sistema político contra as forças sociais de transformação. Para Nobre (2013) seu embrião foi a unidade forçada contra a ditadura militar (1964 – 85), que formatou o processo de abertura. Na primeira metade da década de 1980, "essa unidade forçada veio sob a forma de uma união de todas as forças 'progressista' para derrotar o autoritarismo, que se impôs então como indispensável" (Nobre, 2013: 11).

A primeira crise enfrentada por essa blindagem se deu durante a Constituinte, quando essa unidade forçada deu de cara com movimentos e organizações sociais, sindicatos e manifestações populares que não cabiam nos canais estreitos da abertura política. Sob o comando do chamado Centrão, bloco suprapartidário que contava com maioria de parlamentares do PMDB, o sistema político encontrou uma maneira de neutralizá-los, apostando na ausência de uma pauta unificada e de um partido (ou frente de partidos) que canalizasse as aspirações mudancistas. Nasceu aí a primeira figura da blindagem do sistema político contra a sociedade.

O pacto de reconciliação nacional conseguiu desmobilizar, durante duas décadas, os movimentos sociais e as organizações políticas, mesmo integrando-os ao aparato de Estado efetivou-se como regressão do político. A insurgência é sinal de que há "processos de subjetivação" que as malhas dessas manifestações estão deixando passar, porque as Jornadas de Junho negam a existência da sociedade como um simples aglomerado de indivíduos particulares, em atividade e em negociação entre si. Mostraram-se relativamente distantes do individualismo, padronização e coisificação promovida pela indústria cultural e sem participar quer das "tradicionais" organizações, quer das "novas formas de política"; voluntariado e organizações não governamentais protestaram contra a dissociação entre sociedade e sistema político.

A cooptação aberta de organizações e sindicatos aconteceu durante o pacto de reconciliação nacional. Mas dizer que tudo não passou de mera cooptação de movimentos sociais e sindicatos obscurece o fato de que a aliança no governo petista conseguiu convencer a parcela organizada de esquerda da sociedade brasileira de que o ritmo e a velocidade das transformações que estava imprimindo eram os limites máximos dentro das correlações de força vigentes. A barganha proposta pela aliança era mais ou menos a seguinte: não sendo possível uma radical reforma do

---

[2] XII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste – Reunião Científica Regional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped. O evento ocorreu de 19 a 22 de outubro de 2014.

sistema político, troquemos um pacto por avanços na diminuição das desigualdades materiais e simbólicas, de renda e reconhecimento social.

A massa dos manifestantes, segundo as esquerdas, governos e meios de comunicação social era de indivíduos "desamparados, desorganizados e sem discurso". As pesquisas disponíveis classificam as manifestações tanto como expressão de classe média inconformada com diferentes aspectos da realidade nacional quanto um reflexo do precariado – trabalhadores, em geral jovens, que conseguiram emprego com carteira assinada, mas que padecem com baixa remuneração, alta rotatividade e más condições de trabalho[3]. Mas, para nós, o fato é que esses jovens foram capazes de perceber o caráter subalterno e de subcidadania da sua inclusão na sociedade, no mercado de trabalho, no mercado de consumo, na escola e na vida da metrópole. Entendemos a subcidadania como meio de organização da sociedade, ao mesmo tempo subversiva e reacionária, includente e excludente, um projeto de igualdade e manutenção da desigualdade na sociedade brasileira.

A luta pela moradia e pela escola como substância na construção social da cidadania

Os moradores das periferias metropolitanas geraram novos tipos de participação pública, concepções de direito e usos da lei para remediar as iniquidades de suas condições de vida: mobilização por reconhecimento da moradia; reivindicações de direitos da experiência urbana; escola; transporte; saúde; lazer; saneamento... Os movimentos sociais estimularam uma nova participação cívica e uma nova prática de direito por meio da legalização da propriedade urbana e da provisão de serviços urbanos. "Quando passaram a construir e montar suas casas, as classes trabalhadoras assumiram as identidades sem precedentes de produtores e consumidores da vida urbana." (Holston, 2013: 27). Dito de outra forma, os integrantes da classe trabalhadora se tornaram novos cidadãos não por meio de lutas trabalhistas, mas através da luta pela vida na cidade. A experiência social de luta nas periferias – em especial a moradia, o transporte, a escola, a saúde, a segurança, o consumo e saneamento – é o contexto e substância da "cidadania insurgente", como assinala Holston (2013).

Foi assim que, a partir dos anos 1970, as associações de vizinhos, comunidades eclesiais de base ou a sociedade amigos de bairros consolidaram-se como interlocutores frente a políticos e autoridades, reivindicando o acesso à escola. Os conflitos na esfera da reprodução social do capitalismo têm a luta pelo acesso à escola como central no conjunto das lutas populares que pontuam a contradição do processo de urbanização vivido pelos trabalhadores. É importante ainda

[3] Duas pesquisas realizadas pelo Datafolha em São Paulo, nas manifestações dos dias 17 de junho (766 entrevistas, com margem de erro de quatro pontos percentuais para mais e para menos) e 20 de junho (551 entrevistas, com margem de erro de quatro pontos percentuais para mais ou para menos). A primeira foi consultada em <http://www.datafolha.com.br>, em 22 dez. 2013; a segunda foi consultada na *Folha de S. Paulo*, em 22 dez. 2013, p. C6, sendo pesquisa realizada, na manifestação do Rio de Janeiro, no dia 20 de junho, pela Plus Marketing, com 498 entrevistas, entre 16 horas e 20h30, via seleção aleatória, por intervalo de tempo, com manifestantes acima de 15 anos. A margem de erro foi de 4,2 pontos percentuais para pesquisa nacional realizada pelo Ibope nas manifestações do dia 20, com 2002 entrevistas, em oito cidades: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Salvador e Brasília. As entrevistas foram feitas com manifestantes acima de 14 anos, e a margem de erro foi dois pontos percentuais para mais e para menos. Consultada em <http://g1.globo.com>, em 22 dez. 2013, pesquisa feita, em Belo Horizonte, na manifestação do dia 22, pelo Instituto Innovare, teve 409 entrevistas de cinco minutos e margem de erro de cinco pontos percentuais para mais ou para menos. Consultada em <http://www.innovarepesquisa.com.br>, com acesso em 22 dez. 2013.

dizer que, ao mesmo tempo em que a luta pela escola ganhava corpo e forma na sociedade brasileira, nos anos 1980, as esferas privada e pública se confundiam nessa prática. Vários tipos de autoajuda – mutirões, campanha para angariar fundos, organização de creches comunitárias, escolas conveniadas – possibilitaram o desenvolvimento de uma nova cultura política entre os participantes, o que contribuiu para reforçar as identidades sociais e, portanto, para o processo mais geral de conquista dos direitos cíveis, políticos e sociais – a cidadania.

A expansão do acesso à escola, pressionada pelas mobilizações populares face ao desenvolvimento do modelo urbano-industrial, possibilitou a emergência de uma nova classe média bem-instruída e empregada – no ensino superior e em diferentes órgãos de governos –, ganhando força a ideia de "inclusão" pelo acesso à escola. Também emerge, nesse momento, um dos fundamentos do pacto de conciliação nacional: a ideia de sociedade civil em substituição ao "sujeito político".

A popularidade da ideia de sociedade civil, de acordo com Keane (2001: 49), acelera a acumulação de ambiguidades herdadas, de novas confusões e de simples contradições: "A crescente discussão acerca da sociedade civil não é imune à confusão e ao delírio", mas acompanhada pela perigosa crença na possibilidade de um mundo sem divisões nem conflito, pela desilusão relativa à política, pela fantasia da abolição das instituições do Estado em representantes. Não só isso, mas também a linguagem da sociedade civil e o contraste, implícito ou explícito, com as instituições estatais apareceram numa extraordinária variedade de contextos intelectuais, com uma variedade de sentidos diferentes e uma multiplicidade de fins; por exemplo, na análise das controvérsias acerca das relações entre vida privada, religião e política. Nos textos já pesquisados e sistematizados, há o caráter prescritivo e normativo ao se tratar da relação entre escola pública e sociedade civil. Predominam os debates nas margens dos problemas: por exemplo, os debates em torno dos direitos de cidadania, exclusão social e identidade.

A partir dos anos 1980, ganha corpo e forma outra base fundante do pacto: as "teorias da transição para a democracia" como a abordagem mais bem-sucedida, com grande repercussão na vida social. Essas abordagens se constituíram, sem dúvida, em um dos filões mais profícuos da teoria social contemporânea, tendo reunido, em seu bojo, uma vasta gama de estudos e diagnósticos cuja qualidade acadêmica, *vis-à-vis* seus propósitos específicos, permanece inquestionada. Não obstante, a ampla radiografia organizacional dos processos recentes de democratização no Brasil, inclusão e gestão orientada por tal abordagem, parece ter subestimado aspectos importantes de tais movimentos históricos, relegando a um segundo plano de análise dimensões e sujeitos sociais e políticos, bem como de instituições centrais das transformações observadas.

O Movimento dos Caras Pintadas, em 1992, e as Manifestações de Junho de 2013 implodiram as teorias da transição, pois estas privilegiam um conceito de democracia centrado unicamente na vigência de instituições democráticas e confinam o estudo da democratização à esfera institucional, ignorando o fosso entre a existência formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos sujeitos políticos. A democracia, nesse caso, foi tomada como forma e mecanismos legislativos sem se considerarem os processos sociais de transformação no escopo das lutas e o tecido das relações sociais e da cultura política gestada no próprio processo. Em

outras palavras, não se observaram os padrões concretos de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil; o papel de sujeitos como movimentos sociais e organizações não governamentais, para a operação de transformações da própria ideia de democracia.

Essa postura não permite entender a democracia como a interligação da livre atuação do sistema político com normas, valores, crenças e tradições culturais, no interior desse mesmo sistema político. Esse procedimento constitui o primeiro limite das chamadas teorias da transição para a democracia: sua incapacidade de internalização ou não pelos sujeitos políticos de uma normatividade democrática, devido à insuficiente problematização sobre o papel a ser desempenhado pelas organizações de caráter autoritário, após a completude do processo de transição. Entretanto tão importante quanto a realização de eleições ou a existência de uma boa declaração de direitos na Constituição e na legislação educacional é analisar a atitude dos sujeitos sociais em relação a esses atributos, pois importa perceber que é na renovação dos sujeitos sociais e das práticas sociais, ou seja, no âmbito societário, que reside a capacidade de instauração da democracia.

Para Oliveira (1999), a forma de ação do Estado nos últimos anos tem construído uma subjetividade com tal grau de ênfase no indivíduo, que se cria uma aparente desnecessidade do público e sua substituição pelas soluções parciais e privadas para os problemas sociais.

> Há uma forte 'privatização' no sentido arendtiano: os indivíduos são jogados aos seus espaços privados, à solidão, à insegurança, que decorre exatamente da 'privatização' do espaço público e da alteridade. A esfera pública é sempre uma suspensão do Estado hobbesiano: sua dissolução significa a volta ao conflito primitivo, em que o objetivo é eliminar o inimigo. Quando se trata do capitalismo contemporâneo, então é o retorno à lei da força bruta. Não pode haver 'política', nem 'polícia': há apenas administração. (Oliveira, 1999: 29).

Desse ponto de vista, talvez se possam afirmar as tensões que se parecem sentir na comunidade escolar, entre uma possível experiência de igualdade e de sua reinvenção e a possibilidade de uma gestão democrática. Assim, apesar de todas as esperanças que foram depositadas nos mecanismos de participação, talvez seja possível pensar essas inovações como parte de um manto nebuloso de normalidade que encobre condições miseráveis de vida e acaba por interditar a política e sua reinvenção para as parcelas que aparecem como supérfluas, descartáveis e condenadas ao isolamento e à desolação proveniente de seu encapsulamento.

Um movimento sem líderes: quem eram os manifestantes e qual era o protesto?

As Manifestações de Junho configuraram-se como potencial social inovador e denunciaram a contradição entre democracia e vida societária, ou seja, o fosso entre sistema político e sociedade. Dito de outra forma, as jornadas de lutas foram uma insurgência contra a ideia de sociedade civil "virtuosa" e as abordagens das teorias de transição democrática que formataram o consenso em torno da paz, oportunidade, prosperidade e aparente estabilidade econômica e política, sobre o qual se erguera a reconciliação nacional, desde meados dos anos 1980. A originalidade das manifestações consistiu em publicizar a dissociação entre sistema político e sociedade, tendo o sistema político parado de dialogar e virado as costas para a sociedade. As instituições políticas isolaram-se e perderam a capacidade de recriar a representação política. Não consideram que o

Brasil passou por mudanças significativas em sua composição social, economia, demografia e estrutura de classes e passou a produzir inúmeros problemas sem nenhuma solução.

A metamorfose pela qual passou a estrutura social brasileira necessita de interpretações mais profundas e abrangentes que possam ir além da abordagem rudimentar e tendenciosa a respeito da existência de uma nova classe média, a classe média brasileira, não a classe relacionada a programas governamentais, como o Bolsa Família, mas uma classe média dos novos serviços, das novas ocupações, que é muito diferente das classes médias tradicionais tal como havíamos conhecido. Trata-se de uma classe média de um novo tipo e sem perspectiva quanto ao seu projeto de vida – o consumo ostensivo. Além do mais, os setores baixos dessa classe estão cultivando um ressentimento muito grande que se manifestou na raiva com que essas manifestações se deram e polarizou-se na última campanha eleitoral entre militantes e simpatizantes dos partidos PT e PSDB.

Os manifestantes, ao ocuparem as ruas, palácios, Congresso Nacional, assembleias legislativas, prefeituras, câmaras e ao desafiarem as normas burocráticas sobre o uso dos espaços públicos, abrem espaço para outros indivíduos poderem participar do movimento sem aderir a nenhuma ideologia ou organização, apenas estando lá por suas próprias razões. Haverá sempre alguns provocadores, animados pelas mais variadas motivações, em um ambiente caracterizado pela falta de lideranças claramente reconhecidas ou consensuais e pela falta de experiência nessa modalidade de ação coletiva, o que favorece a ação daqueles dispostos a ações violentas e dos deslocados. A ocupação desses espaços simboliza o controle de suas próprias vidas. Nessa ação, os símbolos das lutas sociais são atualizados e reinterpretados, fazendo com que os participantes das manifestações se tornem assim sujeitos da reposição viva e permanente do que se acredita ser uma sociedade justa. Os movimentos sociais têm um conjunto de causas estruturais – justiça social – e motivos individuais – liberdades individuais – para se configurar contra uma ou várias dimensões da dominação social. O que importa dizer é que os movimentos sociais são a fonte da mudança social e, portanto, da constituição da sociedade, sendo, portanto, questão fundamental.

Os movimentos sociais, ao ocuparem esses locais, criam um espaço de deliberações políticas para que assembleias soberanas se realizem e recuperem seus direitos de representação. Nas manifestações de junho, foi construído um espaço híbrido entre o espaço criado pela ocupação e as redes sociais. A comunicação é a essência dos movimentos sociais tanto para sua formação, como para sua relação com a sociedade em geral, para além do controle dos detentores do poder dos meios de comunicação. As manifestações e as redes sociais da Internet construíram uma interação, formando comunidades, realizando assembleias e mobilizações instantâneas.

A questão de fundo, quando pensamos as Manifestações de Junho, é a relação entre escola e espaço público como lugar e modo específico de agir que condense a cidadania e a democracia. Nesses termos, a democracia, em sua acepção ampla, deve ser pensada como uma tensão intrínseca, dialética, entre conteúdos – as demandas cotidianas – e as pautas históricas constituídas como itens do repertório cultural da sociedade, objetivando uma organização significativa da experiência social. Ou seja, aponta para um conjunto de práticas que não se encaixa bem na visão de que a gestão democrática da escola é uma atividade especializada, uma

atividade de "peritos", de dirigentes, o que faz a ação política deixar de ser um problema de sujeitos políticos constituídos no processo de produção para se ligar aos campos imprecisos da reprodução e da vida cotidiana, deslocando os interesses teóricos para a ordem do simbólico e da cultura.

Embora a escola e os movimentos sociais eduquem, o que têm em comum é o sentido político da educação. O caráter educativo exposto nessas manifestações, assim como os espaços das práticas sociais são lugares adequados ao desenvolvimento de uma educação crítica e emancipatória, isso é, os movimentos sociais devem ser vistos como espaços educativos no sentido amplo do termo. Trata-se de um "saber social" ou "um saber socialmente determinado" nos termos de Cândido Grzybolwki (1986: 50), que se aprende e se ensina nos movimentos sociais; um saber, portanto, em estreita relação com a cultura política.

A sociedade se movimentou com pauta própria, ainda que pouco organizada e pouco precisa, como talvez seja próprio de movimentos que se alastram como rastilho de pólvora. Mas deve-se dizer que essa pauta remete substancialmente à vida urbana, ao campo das experiências compartilhadas e vividas nas grandes metrópoles, problemas para os quais a técnica governamental usual parece incapaz de prover soluções. Muito mais do que os 20 centavos, são a organização do espaço, a qualidade dos serviços públicos e a crítica de hierarquias e distinções sociais que parecem impulsionar os manifestantes. São cidades mercantilizadas que se reproduzem segundo uma lógica de desigualdades e exclusão, frutos da expansão de um capitalismo desregulado, descolado das experiências e expectativas da maior parte da população. As administrações públicas são percebidas como impotentes para ordenar esse processo, quando não são elas mesmas agentes de sua aceleração.

O ano de 2013 nos mostra uma nova face na construção da consciência social brasileira. Se a exigência das ruas era garantir a qualidade dos serviços públicos, como transportes, educação, saúde e segurança, o desafio é dar qualidade ao Estado brasileiro. Esse foi o grito das ruas. O problema é como isso, de fato, vai-se efetivar. Estamos perante o maior tema político para os próximos anos, mas sem sujeitos para ação, sem estratégias, nem táticas. Essa tarefa poderia ser realizada se partidos políticos atuassem em comum acordo com os manifestantes ou colaborassem para se articular com outras organizações sociais, sindicatos, conselhos e universidades. As reivindicações são valores progressistas que não pertencem a um único partido, mas são patrimônio da sociedade e condição de republicanizar o Estado brasileiro.

As reflexões aqui ensaiadas baseiam-se na observação das manifestações de junho de 2013, mas não buscamos descrevê-las nem oferecer provas definitivas dos argumentos expostos. Já se encontra disponível uma profusão de informações, artigos, livros, reportagens e arquivos de *blogs* que podem facilmente serem consultados pela Internet. É cedo demais para construir uma interpretação sistemática, acadêmica, dessas manifestações. Assim, objetivamos apontar ou sugerir hipóteses, baseadas na pesquisa, sobre o retorno dos sujeitos políticos, visando a identificar os novos rumos da mudança social e política em nosso tempo e estimular o debate sobre as implicações práticas e políticas dessas hipóteses para educação.

Referências bibliográficas

Arendt, H. (2001). *A condição humana*. São Paulo: Forense Universitária.

Dupuis-Deri, F. (2014). *Black blocs*. São Paulo: Veneta.

Grzybowski, C. (1986). Esboço de uma alternativa para pensar a educação no meio rural. *Contexto e Educação*, 1(4): 47-59.

Harvey, D. (2012). *Occupy*: *movimentos de protesto que tomaram as ruas*. São Paulo: Boitempo.

Holston, J. (2013). *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

Keane, J. (2001). *A sociedade civil*. Lisboa: Temas & Debates.

Nobre, M. (2013). *Imobilismo em Movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras.

Oliveira, F. (1999). Privatização do Público, Destituição da Fala e Anulação da Política: o Totalitarismo Liberal. In F. Oliveira; M. C. Paoli (Orgs.), *Os sentidos da democracia*: *políticas do dissenso e hegemonia global* (pp. 55-81). Petrópolis: Vozes.

Ranciere, J. (1986). *O desentendimento*: *política e filosofia*. São Paulo: Editora 34.

Soares, L. E. (2014). *O que sei e o que não sei sobre as manifestações*. <http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1584>. Acessível em: jun. 2014.

Adesão à transferência de competências na área da educação: O caso dos municípios de Viana do Castelo e de Esposende.

Luís Alexandre da Torre Gaivoto
Agrupamento de Escolas das Marinhas
lag@marinhas.org

Alice Donat Trindade
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – CAPP
atrindade@iscsp.ulisboa.pt

André Azevedo Alves
Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa
azevedoalves@iep.lisboa.ucp.pt

Resumo: A temática da descentralização não é recente. Pelo contrário, sendo objeto de várias linhas de abordagem, esta tem vindo, ao longo dos tempos, a ser aplicada aos mais variados campos disciplinares, em conjunturas diferentes e na prossecução de fins diversos. No que concerne ao campo da Administração Pública, assume-se como área de estudo pertinente, mantendo estreita relação com as dimensões que este artigo se propõe estudar mais aprofundadamente: as políticas educativas e a sua implementação, a eficácia e eficiência na aplicação dos recursos, bem como na boa gestão da "coisa pública".

Palavras-chave: Descentralização, Educação, Municípios, Portugal

I. Alguns casos internacionais

> Los estados absolutos pasados y las dictaduras de cualquier época suelen ser estados centralizados, tanto desde un punto de vista territorial como personal. El poder se controla mejor si lo ejerce uno solo, y, sobre todo, si uno solo es depositario y titular del mismo. (Sánchez Sáez, 2005: 55)

A constatação de Sánchez Sáez (2005) é importante para percebermos a relevância das reformas administrativas ocorridas e do processo transformativo que se efetuou, principalmente na Europa, no tocante a países que saíram de um passado ditatorial.

Wollmann (2012: 43) faz a distinção tipológica relativamente às reformas administrativas, no que concerne mais propriamente aos países com estruturas político-administrativas antigas e historicamente consolidadas, como o caso do Reino Unido, da Alemanha e, em menor grau, o caso da Suécia.

Por outro lado, também referencia o caso de países que apresentam uma estrutura administrativa local mais jovem, a qual adveio das políticas de descentralização recentemente introduzidas, referindo para o efeito os casos da França e da Itália, além de também mencionar o caso de um país com um sistema em transição, a Espanha, e finalmente o caso de um país com um sistema em plena transformação, a Hungria.

O perfil funcional de um governo local

Para se perceber o papel funcional do nível de um governo local numa estrutura intergovernamental é muitas vezes usada, como indicador de medida, a percentagem de empregos públicos por nível de governação, sendo este o indicador que faz a distinção entre estado central/federal/região (*Land* – Alemanha; *Comunidad Autónoma* – Espanha e *Regione* – Itália) e governo de nível local.

Quando analisamos os casos mais conhecidos (ver quadro 1 – p. 3), apercebemo-nos de que a Suécia tem o sector público mais alargado, com cerca de dois terços de empregos públicos (incluindo neste cálculo os professores no sistema educativo municipal, e sabendo que cerca de um terço das regiões são responsáveis pelo sistema de saúde pública).

Já no caso do Reino Unido, a estimativa de pessoal afeto é de cerca de 50% ao sector de governos locais (Wilson & Game, 2006).

Se analisarmos os estados que integravam a antiga República Federal da Alemanha, o pessoal que se encontrava alocado à governação local representava aproximadamente 30%, contudo ultrapassava os 50% quando eram alocados aos *Länder* os professores.

No caso francês, o pessoal afeto à governação local, nomeadamente as *communes*, os *départments* e as *régions*, segundo Wollmann (2012) rondam os 30%, o que neste caso acaba por demonstrar a importância do processo de descentralização ocorrido a partir de 1982. No entanto, quando analisamos a estrutura do estado, incluindo também os professores, os valores apresentados ultrapassam os 50%. Constatamos que estes valores revelam uma presença estatal bastante forte na sua estrutura administrativa, quer a nível central, quer mesmo a um nível subnacional (municipal), e tal deve-se ao legado histórico do centralismo implementado pelo estado Napoleónico, de acordo com a opinião de Hoffmann-Martinot (2003).

Quando nos debruçamos sobre o caso italiano, no qual ocorreu uma "descentralização quasi-federal" (a partir dos anos 90), constata-se em primeiro lugar uma ascensão, quer a nível político, quer a nível funcional, das denominadas *regioni*, nas quais o pessoal afeto não ultrapassa os 13%, revelando ser um valor bastante diminuto, quando comparado com o pessoal afeto ao nível central (incluindo os professores), ultrapassando também neste caso a fasquia dos 50%.

Tal constatação, segundo Wollmann (2012), permitiu revelar que a devolução para os municípios (*comuni*) continua atrasada e que aqui, também, a presença de um estado com cariz napoleónico, quer na sua composição quer no funcionamento das suas subestruturas, mantém visível a marca indelével da influência napoleónica e a sua perduração na estrutura administrativa do estado (Bobbio, 2005).

Quando analisamos o caso espanhol, a transição que ocorreu desde o centralismo instituído pelo regime ditatorial de Franco, para o modelo de descentralização democrático baseado em regiões (comunidades autónomas), constatámos que o país adquiriu estatuto quasi-federal, de tal forma que apresentava mais de 50% do pessoal afeto (incluindo os professores), enquanto os municípios ainda apresentavam uma percentagem considerável de pessoal alocado, na ordem dos 23%, segundo Alba & Navarro (2003).

E neste caso, Sánchez Sáez (2005: 55) considera a descentralização como um processo de "duplo sentido". Para tal refere o exemplo das comunidades locais e da sua influência na definição de decisões relativas a políticas estatais ou mesmo regionais. O autor refere ainda um conjunto de vantagens e desvantagens advindas de um estado descentralizado (pp. 65 – 70 e 70 - 74):

Table 2. Public employment by levels of government in 2005 (in percentages)

	Country	central/federal	regional/Land	local	special sector
1	*Germany*	12.0	53.0	35.0	
2	*France*	51.0		30.0	Hôpitaux 19.0
3	*Italy*	54.7	3.8	13.6	aziende sanitarie locali 20.3 enti pubblici 7.6
4	*Sweden*	17.0		83.0	
5	*UK*	16.8		56.0	National Health Service 26.0
6	*Spain*	22.7	49.9	23.6	
7	*Hungary*	35.5		65.0	

Sources: data (primarily) from Dexia 2008, 2006, own compilation + calculation, own table: H. Wollmann

Quadro1 – Percentagens de empregos públicos por níveis de divisão. Wollmann (2012)

A reforma das estruturas de administração local – alguns exemplos europeus

As estruturas de governação local da maioria dos países da Europa encontram-se debaixo de um criticismo crescente, havendo uma agenda[1] no que concerne aos modelos de eficiência e eficácia destas estruturas, situação que já perdura desde os princípios dos anos 80.

Com o surgimento do movimento reformista, preconizado em grande medida pela NPM (*New Public Management*), sobreveio uma mudança demonstrada em três frentes:

- A primeira está em sintonia com a crítica neoliberal preconizada pela linha conservadora do governo de Margaret Thatcher (ver Pollit & Bouckaert, 2004), com a introdução da política de "governo mínimo", passando muitas tarefas até aí desempenhadas pelo sector público para o sector privado.
- A segunda está relacionada com a cópia do modelo de gestão privado, com o objetivo de rentabilizar tantos as estruturas organizacionais, como os seus recursos humanos, criando um modelo de flexibilidade e de eficiência no uso dos recursos e na prossecução dos objetivos pré-determinados.
- A terceira premissa refere a restrição de funções até aqui desempenhadas pelo sector público, limitando-o simplesmente à mera provisão de serviços de carácter social e nitidamente carácter público, de modo a externalizar todo o resto de serviços para o sector privado.

A reorganização interna

[1] Como afirma Alves (2011, 47) "The combination of growing public expenditures, increasing debt levels and stagnant economy has proven to be unsustainable" e "(...) the current Portuguese difficulties and linking them with the evolution of key policies and indicators over the last few decades", sustenta que algo terá de ser feito, no que concerne ao nível da "máquina do estado", em geral, como a nível sectorial, de modo a rentabilizar os recursos que se tornam mais escassos.

O caso inglês apresenta características distintivas pelo facto de terem sido os precursores da industrialização, com base no modelo capitalista (desde meados do século XIX) e da forte urbanização, como consequência desse rápido crescimento industrial, bem como da notória necessidade de alocar mão-de-obra a essa indústria emergente. Esta situação conduziu à formação de uma administração local profissionalizada com o intuito de fornecer resposta ao forte crescimento urbano (ver Ridley, 2000 e Schröter & Röber, 2000).

Após a segunda guerra mundial, o crescimento do pessoal afeto à governação local foi crescendo baseado na necessidade de providenciar a implementação do *Welfare State*, no qual as atividades locais acabariam por desempenhar uma função primordial, no que concerne à implementação de todo o tipo de serviços sociais. Esta situação acabaria por permitir uma profissionalização da administração local britânica, no período pós segunda guerra mundial, com base na crença burocrática de que os serviços de carácter social e de cariz marcadamente público seriam melhor fornecidos pelas estruturas públicas de governação local, de acordo com a ideia perfilhada por Stewart (2000). Assim sendo, a administração de governação local (na década de 1970) apresentava o "quasi-monopólio" da implementação das políticas de estado referentes ao *National Welfare State*.

Com a rápida aceitação da mensagem preconizada pela NPM (e proclamada pelas ideias do governo conservador Thatcheriano), e de certo modo facilitada pela tradição da *Common Law*, na qual a distinção entre lei pública e lei privada, bem como entre sector público e sector privado, não era nitidamente feita. Daí resulta que o pessoal que se encontra afeto ao estado, bem com o pessoal afeto ao sector privado, trabalha sob o teto da mesma lei laboral (ver Ridley, 2000; Schröter & Röber, 2000). No entanto, segundo Wollmann (2000), Pollit & Bouckaert (2004), a transferência destes princípios e ferramentas de gestão do sector privado para a administração local redundou num conjunto de barreiras de natureza legal, cultural e até mesmo de carácter mental.

Muitas destas mudanças foram despoletadas pela criação, nos anos 80, de legislação específica *Compulsory Competitive Tendering* (CCT).

O governo central, que então era de ideologia conservadora, impôs esta legislação de sentido obrigatório junto do poder local.

A chave conceptual associada relaciona-se com a separação entre serviços, entre quem compra e quem fornece. Deste modo existe uma articulação funcional e operacional com o intuito de haver uma separação organizacional de funções. Sendo assim, o sector de compras ficaria alocado às autoridades locais e as funções de fornecimento seriam terceirizadas para o exterior, implicando uma ação concreta do sector privado. Com a chegada do partido trabalhista (Tony Blair) ao governo e a implementação das políticas preconizadas pelo *New Labour*, em 1997 a CCT acabou por ser revogada (Wollmann, 2012: 53).

De acordo com Wollmann (2012) existe uma outra mudança considerada importante, mudança essa que está relacionada com a introdução de indicadores de desempenho controlados pelo governo central, os quais foram impostos pelo governo trabalhista às autoridades locais, nos finais dos anos 90 (ver Wilson & Game, 2006, Stewart, 2003).

No caso da Alemanha, a profissionalização da administração local remonta também ao século XIX, com base nas mesmas características que permitiram à Inglaterra desenvolver a sua estrutura administrativa local, com base num rápido crescimento industrial e a consequente urbanização das populações afetas a esse desenvolvimento. Como consequência houve um alargamento das infraestruturas municipais de modo a conseguirem dar resposta às novas necessidades (ver Wollmann, 2000).

Contudo, de acordo com Wollmann (2012), o modelo alemão é diferente, uma vez que a administração local alemã está imbuída de uma tradição legal, *Rechtsstaat* – estado de direito, na qual as atividades da administração pública/administração municipal são amplamente reguladas por disposições legais (ver Wollmann, 2012: 53). A tradição bem implementada do *Rechtsstaat*, bem como a tradição administrativa Weberiana, acabaram por criar uma barreira legal e cultural de modo a permitir a entrada de organizações do sector privado no fornecimento de serviços que até aqui eram somente providenciados pelo sector público.

Concomitantemente, um conjunto de outros fatores permitiu a manutenção deste modelo administrativo, uma vez que a administração municipal alemã é bastante apreciada pela sua capacidade de resposta, pela sua correção legal e pela capacidade de confiança que consegue incutir nos seus clientes (cidadãos), o que no entender de Wollmann (2012) resultou num alheamento em relação ao debate internacional que ocorria sobre a aplicação do modelo NPM às estruturas administrativas locais (ver Sellers, 2002).

Contudo, a nível político, a Alemanha sofre uma grande transformação com a reunificação do país e a junção da República Federal da Alemanha e da República Democrática da Alemanha num só estado, o que conduziu na década de 90 à necessidade de abraçar rapidamente os conceitos implementados pela NPM, de modo a fazer face à crise orçamental entretanto surgida com os custos da reunificação (ver Wollmann, 2004).

Este conjunto de situações permitiu o surgimento de um modelo inspirado na NPM e denominado de NSM (*Neue Steuerung Model*), o qual, segundo Kuhlmann & Fedele (2000), incutiu os princípios da gestão flexível, bem como da relação custo - eficiência, numa orçamentação baseada nos resultados, numa gestão de recursos descentralizada, bem como na contabilidade de custos e numa monitorização constante de serviços.

Na atualidade existe uma combinação entre a introdução de ideias preconizadas pela NPM/NSM e do passado marcadamente Weberiano, surgindo então um modelo denominado de *Neo-Weberian Administration Model*, o qual tem obtido sucesso segundo a opinião de Pollit & Bouckart (2004).

O estado francês, considerado como um estado centralista com base num passado de cultura administrativa napoleónica, no qual, a maioria das funções eram cumpridas pelos funcionários do estado, a nível central, sofreu, com a reforma de 1982, um processo de descentralização, no qual houve a devolução de um largo conjunto de funções públicas, sendo estas assumidas por estruturas administrativas locais.

> (...) After 1982, responding to the large-scale devolution of public functions, the sub national self-governments levels began to build up their own administrative structures and staffs – largely “from scratch”, thus constituting a somewhat “young” sub national administrative structure. (Wollmann, 2012: 55)

Com a ocorrência do ato eleitoral municipal de 1983, muitos dos presidentes de câmara, entretanto eleitos, e apoiantes da corrente neoliberal introduziram nos seus municípios as ideias preconizadas pela NPM, passando a considerar os seus municípios como empresas (ver Maury, 1997).

Já no caso italiano, o processo de descentralização (que ocorreu a partir de 1990) veio reforçar o papel desempenhado pelas regiões (*regioni*), incutindo-lhes a responsabilidade de capacidade legislativa e de funcionamento. Contudo, se analisarmos o quadro 1 – Emprego público por níveis de governação em 2005 – em percentagem (ver p. 3), verificamos que a Itália apresenta um modelo organizativo ainda muito centralizado, quando comparado com o caso alemão, ou mesmo com o caso espanhol.

No que concerne ao caso espanhol, com a descrita "quasi – descentralização" ocorrida após 1978, as comunidades autónomas absorveram quase metade da totalidade do emprego público, enquanto o pessoal afeto aos municípios é aproximadamente de 25 %. Segundo Alba & Navarro (2003), aconteceu algo de interessante quando analisamos as cidades espanholas de maior dimensão. Aqui, a implementação do modelo NPM permitiu que estas cidades se tornassem "os espaços mais dinâmicos de inovação e de experimentação entre as diferentes administrações públicas" (p. 202).

II. O caso Português

> Os fenómenos de `betonização´e de `asfaltamento´ de território aumentaram em 50% a quota de solo construído em Portugal continental entre 1990 e 2006 (…). Nos últimos 20 anos, as cidades portuguesas subiram de 88 para 158 e os seus habitantes de 37% para 46% da população portuguesa. (Mateus, 2013: 247)

Relativamente à governação, Mateus (2013: 339) afirma que houve um crescimento mais intenso dos postos de trabalho, no que concerne aos serviços da administração local e regional comparativamente aos serviços de nível central, havendo no entanto uma exceção que ocorreu em 1996 e nos anos seguintes, com a introdução do diploma que regularizou excecionalmente os vínculos precários na função pública. Os dados recolhidos conseguem demonstrar que o emprego público ocupa 12% da população ativa, representando 13% da população empregada e 17% do emprego por conta de outrem. Também se destaca que três quartos do emprego público são ocupados pela administração central, de onde se salienta as atividades ligadas ao sector da educação (31%), sector da saúde (13%) e o sector das forças armadas e segurança (16%).

O mesmo autor, em relação ao modelo de governação, afirma:

> Portugal apresenta também dos menores graus de descentralização de governação, seja quanto à proporção de funcionários públicos fora da administração central (23% em Portugal contra 85% na Suécia, em 2005), seja na relevância da despesa gasta a nível local (14% em Portugal contra 24% na EU27). (Mateus, 2013: 340).

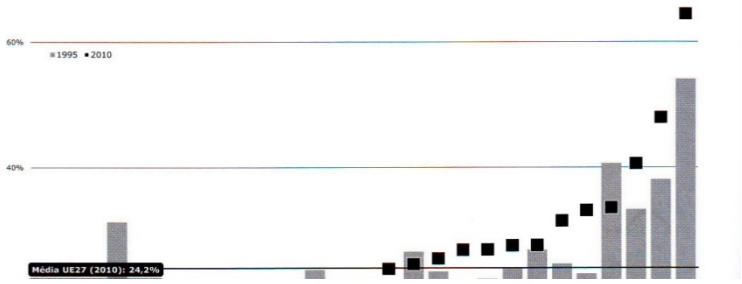


Gráfico 1. Peso da despesa pública local na despesa pública total: a posição de Portugal na EU (1995 e 2010). Fonte: Mateus (2013: 342)

Portugal tem sido palco, nas últimas três décadas, de várias alterações de fundo no panorama educativo.

O papel dos municípios portugueses na educação

A problemática da reestruturação do Estado que ocorreu no nosso país a partir dos anos 80 do século XX, com base num debate geral a nível intercontinental, promoveu a discussão e a aplicação de medidas políticas e administrativas, as quais:

> (...) vão no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que constituíam, até aí, um campo de intervenção do Estado. Estas medidas tanto podem obedecer (e serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à `ineficiência´ do Estado (*new public management*). (Barroso, 2003: 19).

De acordo com Azevedo (2011, 37), *"*Durante estas últimas décadas, em que o Estado dirigiu um combate prolongado (mas muito atrasado) pela obrigatoriedade (combate sempre intenso) e pela universalização (combate apenas regular) da educação (...)*",* perspetiva-se a necessidade de estudar mais aprofundadamente as implicações das decisões políticas de modo a verificar se o caminho traçado é o mais adequado para efetivamente recuperarmos o atraso que apresentamos, em termos educativos, em relação aos valores apresentados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Em termos metodológicos, o estudo empírico que sustenta o presente artigo é de índole comparativa, incidindo sobre entre dois territórios (municípios) limítrofes, na mesma zona do país, e com edilidades eleitas por diferentes partidos. A análise de resultados incide sobre inquérito por entrevista, de tipo semi-estruturado, a duas vereadoras da educação, respetivamente da Câmara Municipal de Viana do Castelo (com transferência de competências, na área da educação), e de Esposende (representando uma Câmara Municipal que não aderiu ao quadro de transferência de competências) e que foram alvo de análise de conteúdo com o intuito de comparar as abordagens existentes aos sistemas vigentes nos dois municípios, tal como percecionadas pelas duas responsáveis pela área da educação. As entrevistas incidiram sobre a ação decorrente no quadriénio 2009-2013.

De forma necessariamente resumida, explanaremos de seguida os resultados obtidos, espelhando as respostas das entrevistadas e a análise daí advinda. Em Viana do Castelo, a Vereadora da Educação refere que: "A transferência de competências na área da educação verifica-se ao nível da gestão de equipamentos na gestão de recursos humanos não docentes e na gestão das

atividades de enriquecimento curricular. Infelizmente, em Portugal, a transferência de competências não se verificou a níveis mais complexos, como o currículo e a organização curricular".

Ainda assim, verifica-se que as mudanças mais assinaláveis se revertem na necessidade de respostas múltiplas e rápidas, o que obriga os serviços a uma rapidez de reação e de articulação muito mais consequente, pois não existe o hiato temporal da anterior estrutura e obriga, em certa medida, a uma maior pressão sobre os serviços no despacho das situações colocadas. Outra constatação deriva da contratação, entretanto efetuada, de recursos humanos para a lecionação das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC´s). Esta medida surge possivelmente como o elo mais forte, na ideia de transferência de competências, numa primeira fase: por agora apenas com os docentes das AEC´S, mas posteriormente ser alargado a todos os docentes e consequentemente a implementação de um sistema municipal de educação generalizado.

No que concerne aos aspetos mais negativos, decorrentes da aplicação deste quadro de transferências, a Vereadora de Educação da CMVC afirma que: "No momento em que se encontrava amadurecido o processo de transferência de competências na área do recrutamento dos docentes para as Atividades de Enriquecimento Curricular, verificou-se em julho de 2013 um retrocesso nesse processo de transferência que veio trazer às escolas novas responsabilidades sem acautelar toda uma logística daí recorrente". Depreendemos desta resposta que existe uma consideração de carácter político, antevendo-se a divergência de conteúdo ideológico, no que concerne mais propriamente entre a atuação governativa anterior (governo socialista) e a atuação do governo seguinte (social-democrata e democrata-cristão).

No caso do Município de Esposende e relativamente à questão referente ao processo de não adesão ao quadro de transferência de competências e a sua correlação entre o facto de o município ser social-democrata e o governo central ser socialista, a Vereadora da Educação afirmou que não houve qualquer influência nesta decisão. Depreendeu-se que o facto do município de Esposende não ter aderido à transferência de competências se baseou na não assunção pelo estado central de um conjunto de obrigações a nível financeiro e não simplesmente a transposição destas competências sem o devido acautelamento destas condições.

No que concerne ao balanço do quadriénio (2009-2013) na área da educação, a entrevistada realça o seguinte: "Os aspetos positivos mais relevantes foram a grande proximidade com todas as comunidades escolares. Apesar das restrições orçamentais, manteve-se o apoio dado à comunidade educativa, nomeadamente, a transferência de verbas de apoio educativo a cada criança/ aluno (EPE / 1º CEB), a requalificação/ apetrechamento dos espaços escolares, a implementação de novas modalidades desportivas nas AEC (…) e o apoio destinado aos alunos com NEE. Houve também a expansão da rede das bibliotecas escolares e a concretização do projeto Comenius Regio". Finalmente, a representante camarária afirma que as condições para a adesão a um quadro de transferência de competências unicamente se refletem no cumprimento de duas premissas, "A defesa dos interesses das comunidades educativas e a devida transferência financeira para fazer face a essa novas atribuições".

III. Conclusões

> (...) the reduction of the degree of direct governmental intervention in the economy and the attempts to introduce NPM reforms in public administration where certainly influenced by these prevailing international trends but important obstacles have delayed the clarification of the role of the state and the modernization of public administration. (Tavares & Alves, 2006: 390)

O quadro de transferência de competências na área da educação surge como uma temática que está e estará na ordem do dia, no que concerne às modificações decorrentes de uma modernização administrativa, que já ocorreu em diversos países da Europa, bem como parte integrante de uma efetivação de novos processos de gestão, tentando obter mais ganhos com menos custos (ver Relatório CNE 2012, p.59 e p. 103).

Numa altura em que existe um problema grave no controlo da despesa pública, havendo um aumento notório nos últimos vintes anos da dívida pública, na relação entre o PIB nacional e o *deficit* generalizado das contas públicas, torna-se emergente e premente a procura de novas vias que possam racionalizar e obter os mesmos, ou melhores resultados, com menos custos, quer no uso de recursos humanos, quer mesmo na operacionalização de serviços.

A procura de novos modelos de gestão e a sua aplicação à administração pública, advindas do exemplo britânico, mais propriamente das ideias preconizadas pelo governo de Margaret Thatcher, introduzindo a política de "governo mínimo" e a aplicação de modelos de gestão privada, na procura de maior eficiência, alteraram a visão até aqui dominante.

Por outro lado, a realidade alemã com a aplicação do modelo NSM procurou a modernização administrativa com o intuito de uma otimização de resultados (ver Reichard, 2003 e Kuhlmann et al., 2008), aliando assim uma maior eficácia na relação entre as autoridades locais e os seus cidadãos, no que concerne por exemplo à diminuição do tempo de resposta nos procedimentos administrativos, quer na melhoria da qualidade de atendimento, refletindo-se numa melhoria generalizada no relacionamento cidadão - serviços, com o intuito de obter maior rentabilidade nas relações administrativas (tempos de decisão) e na diminuição de custos associados.

O caso francês é caracterizado não pela descentralização (como em Itália e na Alemanha), mas sim por aquilo que se denomina por *transversalité*, tendo havido uma cultura generalizada de avaliação performativa dos diversos serviços, chegando em muitos destes casos a uma recusa por parte dos diretores gerais na aplicação destes mecanismos avaliativos devido ao que Kuhlmann (2010: 1122) caracteriza como *density of performance control.*

Já o caso italiano é mais *sui generis*, uma vez que a aplicação do modelo NPM foi aliada a uma regulamentação generalizada, através de leis, decretos e circulares (ver Capano, 2003 & Lippi, 2003), permitindo uma transformação na tomada de decisões a nível local e alterando a cultura administrativa até aí instituída (ver Kuhlmann, 2010).

Tanto na Itália, como na Alemanha e até em França, houve segundo Kuhlmann (2010: 1125), uma abertura generalizada ao nível das estruturas de governação local para o processo de modernização e até mesmo de reforma administrativa.

Contudo, os seus resultados foram díspares, no caso italiano este foi mesmo considerado como uma *"*aparente implementação*"* (ver Lippi, 2003) em virtude de não ter havido conexão entre as reformas legislativas e os respetivos procedimentos operacionais.

Já o caso francês foi considerado por Rouban (2008) como uma *"*modernização silenciosa sem visão*"* e uma das razões apresentadas foi o excessivo controlo de resultados por parte das chefias (ver Kuhlmann, 2010).

Na Alemanha e na Itália o impacto destas reformas implicou uma maior descentralização para os governos locais e no caso alemão até trouxe mesmo a privatização de muitos serviços ou mesmo a entrega da sua exploração contratualizada, como consequência do agudizar da crise financeira, na última década deste século, de forma generalizada na Europa.

No que concerne a Portugal e focando-nos mais propriamente no sector educativo, a problemática da reestruturação do estado surge a partir dos anos 80 do século XX, tendo como base os novos modelos de gestão pública, com a introdução das ideias da gestão privada e da sua adaptação ao sector público (ver Barroso, 2003).

Já Azevedo (2011: 210) refere a importância de haver uma mudança de mentalidade, de modo a permitir que haja um *"*outro quadro político de mediação institucional e de geração de compromissos sociocomunitários*"*.

No contexto nacional com a implementação de novos mecanismos de gestão, surgiu mais propriamente o caso presentemente em estudo, com a transferência de competências na área da educação baseada no quadro legal instituído - XVIII Governo Constitucional. Realça-se aqui a tentativa de se conduzir a uma descentralização mais efetiva, sendo um primeiro passo que possivelmente criará uma abertura para um processo de municipalização da educação, seguindo o modelo já instituído em outros países europeus.

Efetivamente, após o trabalho efetuado junto dos dois municípios, perceciona-se que não existem grandes diferenças de visão relativamente a esta matéria, e que no fundo a não adesão, por parte do município de Esposende, se reflete mais em questões de pormenor (e de estratégia partidária), as quais com um processo de maior negociação poderá conduzir no futuro a um acordo mais generalizado, mais especificamente entre o partido socialista e o partido social-democrata, pois são, na nossa perspetiva, mais os pontos que os unem do que aqueles que os separam.

De facto, a aplicação de um quadro de transferência de competências acarreta um conjunto de transformações (CMVC), mais propriamente na reorganização de serviços, bem como na dotação dos mesmos, de um quadro de pessoal mais abrangente, para que deste modo se possa dar um conjunto de respostas, que são neste caso multidisciplinares e que preveem respostas mais céleres.

Deste modo, e perante o presente panorama europeu no sector da educação, ressalvando as devidas adaptações recorrentes das características culturais e sociais de cada país, quer mesmo, mais vincadamente, de tradição administrativa, e tendo em consideração o facto de sermos membros de pleno direito da União Europeia, o caminho que se nos apresenta será futuramente, tudo indica, num aprofundamento deste quadro de transferências, bem como no surgimento de novos modelos de gestão na área da educação, envolvendo as diferentes tipologias do universo escolar. Possivelmente haverá municípios que tenderão para uma adoção plena do seu destino em termos educativos, tentando efetivamente obter o controlo total desta área, bem como o facto

de haver outros municípios que refutarão e não tenderão a seguir esta metodologia em função das suas conceções ideológicas e opções políticas.

Será possivelmente nesta diversidade de respostas, as quais possibilitarão o surgimento de um conjunto de situações e que devidamente conjugadas poderão efetivamente criar condições para a emergência de uma "balcanização do sistema educativo" nos tempos mais próximos (ver Hargreaves, 1994).

Referências bibliográficas

Alba, C., & Navarro, C. (2003). Twenty-five years of democratic local Government in Spain. In N. Kersting & A. Vetter (eds.), *Reforming local government in Europe* (pp. 197-220). Wiesbaden: VS-Verlag.

Alves, A. A. (2011). The Portuguese Malaise: structural causes of the crisis and lessons for the Eurozone. *Economic Affairs, 31* (2), 47-52.

Azevedo, J. (2011). *Liberdade e Política Pública de Educação. Ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Barroso, J. (org.) (2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: ASA Editores.

Bobbio, L. (2005). Italy after the storm. In B. Denters & L. E. Rose (eds), *Comparing local governance, trends and developments* (pp. 29-46). Houndmills: Palgrave.

Capano, G. (2003). Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform during the 1990´-s. *Public Administration, 81* (4), 781-801.

CNE (2012). *Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização*. Lisboa.

Hargreaves, A. (1994). *Changing teachers changing times*. Toronto: The Ontario Institute for Studies in Education.

Hoffmann-Martinot, V. (2003). The French republic, one yet divisible? In N. Kersting & A. Vetter (eds), *Reforming local government in Europe* (pp. 157-175). Wiesbaden: VS Verlag.

Kuhlmann, S. (2010). New Public Management for the "Classical Continental European Administration": Modernization at the local level in Germany, France and Italy. *Public Administration, 88* (4), 1116 – 1130.

Kuhlmann, S., Bogumil, J. & Grohs, S. (2008). Evaluating Administrative Modernization in German Locals Governments: Success or Failure of the "New Steering Model"?. *Public Administration Review*, *68* (5), 851-863.

Lippi, A. (2003). As a Voluntary Choice or as a Legal Obligation: Assessing New Public Managment Policy in Italy. In S. Kuhlmann, J. Bogumil & H. Wollmann (eds.), *Leistungsmessung und Vergleich in Politik und Verwaltung* (pp. 183-196). Wiesbaden: VS Verlag.

Mateus, A. (coord.) (2013). *25 Anos de Portugal Europeu*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Maury, Y., (1997). Les contracditions du néo-liberalisme gestionnaire : L´exemple du système municipal Nimois 1983 – 1995. *Revue Politique et Management Public, 15* (4), 143 – 165.

Pollit, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform. A comparative analysis*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.

Reichard, C. (2003). Local Public Management Reforms in Germany. *Public Administration*, *81* (2), 345-363.

Ridley, F. (2000). The public service in Britain: From administrative to managerial culture. In H. Wollmann & E. Schröter (eds), *Comparing public sector reform in Britain and Germany (*pp. 132-152). Aldershot: Ashgate.

Rouban, L. (2008). Reform without doctrine: Public Management in France. *International Journal of Public Sector Managment*, *21* (2), 133-149.

Sánchez Sáez, A. J. (2005). *Descentralización y subsidiariedad. Hacia una nueva configuración del estado*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Schröter, E. & Röber, M. (2000). Local government services in the United Kingdom and in Germany. In H. Wollmann & E. Schröter (eds), *Comparing public sector reform in Britain and Germany (*pp. 171-195*).* Aldershot: Ashegate.

Sellers, J.M. (2002). *Governing from below*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stewart, J. (2000). *The nature of British local government*. Houndmills: Macmillan.

Stewart, J. (2003). *Modernising British local government*. Basingstoke: Palgrave.

Tavares, L. V. & Alves, A. A. (2006). The future of Portuguese Public Administration and a new agenda for Public Administration Sciences in the 21st century. *Public Administration*, *84* (2), 389 – 406.

Wilson, D. & Game, C., (2006). *Local government in the United Kingdom.* 4th ed. Houndmills, Hants: Palgrave Macmillan.

Wollmann, H. (2000). Comparing institutional development in Britain and Germany: (persistent) divergence or (progressing) divergence? In H. Wollmann & E. Schröter (eds), *Comparing public sector reform in Britain and Germany* (pp. 1-26). Aldershot: Ashgate.

Wollmann, H. (2012). *Local Government Reforms in (seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments* (pp. 41-70). London: Routledge.

A Qualidade Anunciada no Plano Nacional de Educação como Norte para Ações da Política Pública Brasileira

Maria Alice de Miranda Aranda
Universidade Federal da Grande Dourados
mariaaranda@ufgd.edu.br

Franciele Ribeiro Lima
Universidade Federal da Grande Dourados
fran_pibid@hotmail.com

Resumo - O objetivo do estudo é analisar a qualidade anunciada no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), diretriz básica para a efetivação de ações atuais da política pública brasileira, a exemplo do Plano de Ações Articuladas (PAR) e do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Metodologicamente o estudo está fundamentado na pesquisa bibliográfica e documental. O PNE é composto por 14 Artigos, 20 Metas e 254 Estratégias e o tema da qualidade está explicitado em 2 dos seus 14 Artigos, bem como em 9 das suas 20 metas, abarcando 25 estratégias das 254 que o compõe na totalidade. O rol de imperativos legais constantes no PNE legitima obrigações assumidas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e em decorrência no Plano de Metas e Compromissos de Todos pela Educação em relação à qualidade da educação e do ensino, sendo então a qualidade categoria central presente no direcionamento da política pública de educação, cuja implantação, implementação e avaliação têm nessa diretriz meio e fim. Portanto, o tema da "qualidade" pode ser entendido como o eixo de sustentação pelo qual será possível ter um parâmetro de busca em direção ao alcance dos objetivos educacionais estabelecidos, bem como no processo a ser implementado pelos sujeitos sociais e educacionais. Entretanto, pode-se depreender que a qualidade na educação não está imune a entendimentos dúbios, incertos, imprecisos, servindo a interesses vários, por isso é preciso buscar compreendê-la em relação à totalidade das relações sociais, com base em uma concepção "histórico-social". Por este caminho pode-se começar a visualizar possibilidades de um projeto de sociedade, de educação e de ser humano sustentado por uma qualidade socialmente referenciada para todos.

Palavras-chave: Qualidade da educação. Plano Nacional de Educação. Política Educacional Brasileira

Introdução

O artigo tem como objetivo analisar a qualidade anunciada no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), aprovado pela Lei Lei 13.005, de 25 de junho 2014 (Brasil, 2014). Entende-se o PNE como o aperfeiçoamento científico e democrático da política. *Modus operandi* como "o poder público responde às demandas educacionais da sociedade, por meio de um diagnóstico científico e de uma escolha democrática de metas, ações e recursos que garantam a consecução dos objetivos" (Monlevade, 2004: 34).

O PNE é composto por 14 Artigos, 20 Metas e 254 Estratégias e o tema da qualidade está explicitado em 2 dos seus 14 Artigos, bem como em 9 das suas 20 metas, abarcando 25

estratégias, portanto, a qualidade está presente no direcionamento da política pública brasileira, cuja implantação, implementação e avaliação têm nessa diretriz meio e fim.

A política pública é entendida como o Estado em Ação (Azevedo, 1997) que por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade oportuniza a visibilidade e a materialidade das ações do Estado. Este, por sua vez, é denominado um conjunto de instituições permanentes a exemplo de órgãos legislativos, entre outros (Höfling, 2001). Como um recorte da política pública, está a política educacional constituída por princípios e diretrizes constitucionais, prioridades, objetivos e metas, meios, organização administrativa e operacional, população alvo, entre outros processos (Palumbo, 1994).

O modo como a política pública educacional se materializa engloba declarações, leis, regulamentos, planos, projetos, programas (Saviani, 1998). Tal materialização suscita diferentes modos de pensar, organizar, operacionalizar e viabilizar uma determinada política. No Brasil, a educação está organizada em sistema configurado pela junção de várias unidades formando um todo para realizar objetivos coletivos.

O Sistema Nacional de Educação integrado pelos entes federativos, ou seja, federal, estadual/Distrito Federal e municipal, os quais compartilham da responsabilidade da educação nacional, cada um com suas atribuições (Saviani, 2009, 2010). Destaca-se aqui que toda essa organização visa um fator, que é a melhoria da qualidade da educação. O Artigo 206, Inciso VII, da Constituição Federal (1988) normatiza a garantia do padrão de qualidade como um princípio geral no campo da legislação a partir da qual decorrerem as demais orientações legais (Adrião & Camargo, 2001).

Analisa Gadotti (2013: 2) que “não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela”. Nessa direção, a qualidade pode ser compreendida para além do espaço escolar interno, ou seja, fatores extraescolares que implicam na qualidade da educação (Dourado & Oliveira, 2009: 207).

A qualidade educacional como diretriz básica do PNE vem nortenda as ações da política pública brasileira, a exemplo de duas grandes ações indicadas no mesmo que estão em andamento no Brasil. São ações voltadas para o desenvolvimento da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio): o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

O PAR foi instituído no Brasil no ano de 2007 e é um instrumento de planejamento quadrienal que visa a conversão dos esforços e das ações do Ministério da educação (MEC), das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Sua elaboração é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira por meio do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2007).

O PNAIC foi instituído no Brasil no ano de 2012 com o próposito de superação da problemática da alfabetização da criança. Decorre de compromisso nacional de alfabetizar todas as crianças brasileiras até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental. O Documento que o apresenta registra que “o Brasil está pronto para concretizar o Pacto Nacional

pela Alfabetização na Idade Certa [...], ação inédita que conta com a participação articulada do governo federal e dos governos estaduais e municipais" (Brasil, 2012:13).

Metodologicamente o estudo sistematizado neste artigo está fundamentado na pesquisa bibliográfica e documental e obedece a seguinte estrutura: inicia apresentando o PNE e neste a qualidade anunciada e na sequência analisa a qualidade como norteadora da política pública educacional brasileira.

O Plano Nacional de Educação e a qualidade anunciada

A Constituição Federal Brasileira (1988), no seu Artigo 214, trata do estabelecimento do Plano Nacional de Educação, definindo-o de duração plurianual, cujo objetivo primordial versa sobre a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, integrando as ações do poder público com o foco nas seguintes diretrizes: a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País (Brasil, 1988).

Tal dispositivo legal da Lei Magna, remete a um destaque acerca das diretrizes gerais do Plano Nacional de Educação (2014-2024), constantes no seu Artigo 2º:

> I - erradicação do analfabetismo;
> II - universalização do atendimento escolar;
> III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
> IV - melhoria da qualidade da educação;
> V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
> VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
> VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
> VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
> IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
> X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

Diretrizes gerais constantes no Plano Nacional de Educação reafirmam e também ampliam as orientações dadas pela Constituição Federal numa demonstração de que a voz popular foi ouvida para além das Conferências Municipais, Estaduais e também da Conferência Nacional, no movimento de discussão e elaboração do mesmo para o decênio 2014-2024. Assim, apresenta-se a seguir uma súmula do Plano, numa demonstração da riqueza das ideias básicas que o sustenta.

Quadro 1 – Idéias Básicas do Plano Nacional de Educação 2014-2024

Artigos	Ideia Básica
1º	Registra a aprovação do PNE para 10 anos - atendimento ao Art. 214 da CF/1988.
2º	Apresenta as 10 Diretrizes do PNE.
3º	Versa sobre o cumprimento das Metas e Estratégias a médio e longo prazos dentro da vigência do PNE.

4º	Destaca as referências que fundamentam o PNE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Censos Demográficos, Censos Educacionais da Educação Básica e Superior (disponíveis na data de publicação do PNE).
5º	Registra o cumprimento do PNE por meio de Monitoramento contínuo e Avaliações periódicas, divulgação dos resultados, análise e proposição de políticas públicas e da revisão do percentual de investimento público em educação pelo Ministério da Educação (MEC), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional de Educação (FNE).
6º	Trata da realização de Conferências (pelo menos 2) para avaliar a execução do Plano (precedidas de Conferências Distrital, Municipais e Estaduais
7º	Reafirma o Regime de Colaboração entre os entes federados.
8º	Exige a e Elaboração e/ou adequação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação (no prazo de 1 ano contado da publicação da Lei que aprovou o PNE.
9º	Ratifica a Gestão democrática da educação: prazo de 2 anos para Municípios e Estados aprovarem Leis específicas.
10º	Determina a formulação pelos entes federados de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais (compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE).
11º	Confirma o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: como fonte de Informação para a qualidade da educação básica e para a orientação das Políticas Públicas (a cada 2 anos).
12º	Redefine o encaminhamento pelo Poder Executivo, no 9º ano de vigência deste PNE, ao Congresso Nacional do Novo Projeto de Lei para os próximos 10 anos.
13º	Estabelece a Instituição, pelo Poder Público, do Sistema Nacional de Educação (prazo de 2 anos a contar da publicação desse PNE.
14º	Define a vigência de 10 anos para o PNE, a partir de 25 de junho de 2014.

Fonte: Quadro elaborado por Aranda & Lima (2014).

O rol de imperativos legais constantes no PNE legitima obrigações também assumidas no Plano de Metas Compromissos de Todos pela Educação (Brasil, 2007). Compromisso sistematizado ainda no ano de 2007 em outro Plano intitulado Plano de Desenvolvimento da Educação para o Brasil (2007). Na sequência, faz-se destaque para o tema da qualidade no PNE numa demonstração de que esta perpassa a educação básica e superior e suas modalidades, abarca a questão do financiamento e orienta a formação e valorização dos profissionais da educação.

Quadro 2 - O tema da qualidade no Plano Nacional de Educação 2014-2024

Artigo/Meta	Caput/Inciso/Estratégia/Anúncio	Categoria
Artigo 2º	IV – melhoria da qualidade de educação	Educação Básica e Superior
	VIII – avaliação do padrão de qualidade	Financiamento
Artigo 11	Caput - a qualidade da oferta	Educação profissional
	11.3) padrão de qualidade;	
	11.8) avaliação da qualidade	
Meta 1	1.6 e 1.15) parâmetros nacionais de qualidade	Educação infantil
Meta 2	2.11) garantida a qualidade	Ensino fundamental
Meta 3	3.12) garantida a qualidade	Ensino Médio
Meta 4	4.14) definir indicadores de qualidade	Educação Especial
Meta 7	Caput - Fomentar a qualidade	Educação Básica
	7.4) melhoria contínua da qualidade educacional (IDEB) 7.5) Plano de Ações Articuladas para o cumprimento das metas para a qualidade	
Meta 11	Caput - a qualidade da oferta	Educação Profissional
	11.3) padrão de qualidade;	
	11.8) avaliação da qualidade	
Meta 12	Caput - qualidade da oferta e expansão	Educação Superior
	12.14) melhoria da qualidade da educação básica (na questão da formação em nível superior)	
	12.18) qualidade da educação básica (por meio da expansão para atender a demanda a ser formada)	

	12.19) qualidade da decisão	
Meta 15	Caput - qualidade da educação superior 13.4) qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas 13.5) elevar o padrão de qualidade das universidades	Educação Superior
Meta 20	20.1) padrão de qualidade nacional 20.6, 20.7, 20.8, 20,10) Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi e Custo Aluno Qualidade - CAQ 20.11) padrão de qualidade na educação básica (aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional).	Financiamento

Fonte: Quadro elaborado por Aranda & Lima (2014).

Com base no forte anúncio da diretriz qualidade no Plano Nacional de Educação 2014-2024, a análise que se empreende, num primeiro momento, é que voltar ao tema da qualidade "pode provocar uma sensação de banalidade, de algo simplório, já por demais pensado e/ou problematizado no contexto do campo educacional brasileiro" (Azevedo, 2011:411).

Entretanto, considerando a essência que materializa o estudo em foco, voltar ao tema da "qualidade" faz jus aos debates, as discussões, aos questionamentos ocorridos no processo histórico de lutas pela educação brasileira, cujas vozes de educadores comprometidos com uma sociedade e uma educação mais justa e humana continuam ressoando em direção a definição de uma concepção de qualidade que não se preste a dubiedades, incertezas ou imprecisões, portanto, que precisa não só estar na letra da Lei para os próximos 10 anos, mas que, de fato, venha a legitimar uma gestão da educação brasileira pautada numa qualidade socialmente referenciada, numa perspectiva progressista, dialética, crítica.

Nesses termos, volta-se a Azevedo (2011), cuja análise referenda os pontos colocados sobre o tema qualidade. Segundo a autora, não se trata de um tema novo, "entretanto, é por isto que pensar sobre ele, a partir das nossas experiências de pesquisa, ganha relevância e importância, no âmbito do debate sobre as políticas públicas para a educação" (Azevedo, 2011: 411).

Concorda-se que o tema da qualidade não é novo nos debates educacionais, mas a concordância maior está na tarefa que os pesquisadores têm no que se refere a retomá-lo no âmbito dos debates sobre a política pública de educação, considerando o lugar que ocupa no PNE. Nessa direção, quanto ao significado de qualidade, com vistas a ser articulado a uma concepção teórica, política e social, a contribuição da autora mais uma vez é elucidativa:

> Em uma definição mais corriqueira, a qualidade é tomada como propriedade, atributo ou condição das coisas ou pessoas, capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza. Isto implica que o conceito de qualidade sempre pressupõe parâmetros comparativos, que permitam a distinção entre o que se julga uma boa ou má qualidade, particularmente quando se focalizam fenômenos sociais. Sendo assim, na condição de um atributo, a qualidade e seus parâmetros integram sempre o sistema de valores que predominam em cada sociedade, o que significa dizer que sofrem variações de acordo com cada momento histórico e, portanto, de acordo com as circunstâncias temporais e espaciais. Em consequência, por ser uma construção humana, o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade prevalecente em determinadas conjunturas. Como tal, se relaciona com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade (Azevedo, 2011:422).

Assim, a qualidade é integrante de um sistema de valores de uma determinada sociedade, por isso suscetível a distintos projetos de sociedade. Segundo Arelaro (2003: 14) "[...] é importante considerar que a categoria 'qualidade' traduz um conceito histórico-social, não havendo, científica e pedagogicamente, uma 'qualidade' em si [...]". Nesse sentido, afirma-se a relevância do estudo em pauta cujo propósito se volta para imprimir clareza sobre a qualidade como uma construção humana, portanto, permeada pela história e nesta as relações sociais.

O Plano Nacional de Educação e o fomento a qualidade da educação básica: o PAR e o PNAIC em foco

O Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), conforme situados na introdução deste estudo, são ações que demonstram, a começar pelos própositos explícitos, a qualidade que se busca para a política educacional brasileira. O PAR sistematizado em 4 grandes **dimensões** (terminologia que indica amplitude, extensão) e o PNAIC sustentado também por 4 **eixos** (terminologia que indica movimento sustentado por uma forte estrutura, um sustentáculo).

O quadro 3 demostra a articulação entre o PAR e o PNAIC quanto a elucidar a qualidade que se almeja, elucidação esta explícitada pelas dimensões do primeiro, o PAR, que pela sua essência garante a amplitude do processo educacional em tods os seus âmbitos e o segundo, o PNAIC, pelos seus eixos, que mesmo voltados para um dos âmbitos do processo educacional, a alfabetização, traduz a amplitude da qualidade para a Educação Básica do Brasil.

Quadro 3 - Proposições do PAR e do PNAIC para a Qualidade da Educação Básica

Dimensões do PAR	Eixos do PNAIC
Gestão educacional	Gestão, controle social e mobilização
Formação de Professores e profissionais de serviços e apoio escolar	Formação continuada para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo
Avaliação e práticas pedagógicas	Avaliações sistemáticas
Infraestrutura e recursos pedagógicos	Materiais didáticos

Fonte: Quadro elaborado para este estudo com base nos Documentos que sistematizam o PAR (2007) e o PNAIC (2012).

Constata-se no quadro 3 que as dimensões e os eixos explicitados, indicam uma concepção de qualidade com indícios de superação de meras quantificações ou apenas produtos, uma vez que está nítida a exigência que passa pela efetiividade de processos necessários a uma qualidade que venha a se constituir como social, ou seja, qualidade socialmente referenciada. Ressalta-se que a gestão educacional é uma dimensão do PAR que visa a amplitude do processo e o PNAIC tem, na mesma direção a gestão acrescida pela necessidade de controle e mobiblização social dos sujeitos; a formação continuada, em ambos, contempla não só os professores, mas também outros profissionais da educação; a questão da avaliação educacional, não apenas de larga escala, mas a avaliação escolar e da aprendizagem, com ênfase para as prática pedagógicas; e ainda, a indicação de uma preocupação com as questões de infraestrutura, recursos pedagógicos e materiais didáticos.

Registra-se, então, um avanço em relação à qualidade da educação nacional, e, em se tratando do PAR e do PNAIC, ações voltadas estritamente para a Educação Básica, mas que não deixam

de ter a devida ligação também com a Educação Superior tem-se no Plano Nacional de Educação 2014-2024, em grande parte de suas metas e estratégias, possibilidaes de concretização e avanço. .Afirmação esta perceptível na sistematização constante no quadro 4.

Quadro 4 - Indicações do PNE (2014/2024) para a melhoria da qualidade da Educação Básica

Meta	Síntese das Estratégias
7	7.1 Estabelecer diretrizes pedagógicas e base nacional comum dos currículos.
	7.2 Assegurar nível suficiente de aprendizado.
	7.3 Constituir um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional.
	7.4 Assegurar processo contínuo de autoavaliação das escolas.
	7.5 Formalizar e executar os Planos de Ações Articuladas.
	7.6 Associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas.
	7.7 Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino.
	7.8 Desenvolver indicadores específicos de avaliação para a educação especial.
	7.9 Orientar as políticas das redes e sistemas de ensino para equidade.
	7.10 Fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados do SAEB e IDEB.
	7.11 Melhorar o desempenho nas avaliações do PISA.
	7.12 Incentivar o desenvolvimento de tecnologias educacionais para a Educação Básica.
	7.13 Garantir transporte gratuito para todos (as) os (as) estudantes da educação do campo
	7.14 Desenvolver pesquisas de modelos alternativos para a educação no campo.
	7.15 Promover a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação.
	7.16 Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos.
	7.17 Ampliar o suplemento de material didático-escolar, transporte, alimentação e saúde.
	7.18 Assegurar as escolas públicas condições básicas de funcionamento e acesso dos alunos ao patrimônio cultural.
	7.19 Institucionalizar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas.
	7.20 Prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para utilização pedagógica.
	7.21 Estabelecer parâmetros mínimos de qualidade dos serviços.
	7.22 Informatizar integralmente a gestão escolar, municipal, estadual e do Distrito Federal.
	7.23 Garantir políticas de combate à violência na escola.
	7.24 Implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua.
	7.25 Assegurar diretrizes curriculares nacionais, para a diversidade étnico-racial.
	7.26 Consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas.
	7.27 Desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas de acordo com suas especificidades.
	7.28 Articular a educação formal com experiências de educação popular e cidadã.
	7.29 Promover a articulação dos programas da área da educação com os de outras áreas.
	7.30 Universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos (às) estudantes da rede escolar pública.
	7.31 Estabelecer ações efetivas para o atendimento à saúde dos profissionais da educação.
	7.32 Fortalecer os sistemas estaduais de avaliação.
	7.33 Promover a formação de leitores e a capacitação mediadores da leitura.
	7.34 Instituir programa nacional de formação de professores e de alunos.
	7.35 Promover a regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada
	7.36 Estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no IDEB.

Fonte: Elaboração para este estudo com base na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 que aprova o PNE (2014-2024).

A meta 7 do PNE está assim colocada: “Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB”:

Quadro 5 - A qualidade via Ìndice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no PNE 2014-2024

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Plano Nacional de Educação (Brasil, 204-2024).

Como se vê, está em evidência no PNE a qualidade da Educação Básica, entretanto a ser fomentada por meio do Índice de Dedenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Iinclusive já definidas em termos quantitativos. O IDEB foi instituído no Brasil a partir de 2007, com o Decreto nº 6.094 referente ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e passou a representar o principal indicador da qualidade da Educação Básica brasileira, cabendo aos sistemas de ensino assegurar a elevação dos índices, tendo como patamar o quantitaivo 6.0 (BRASIL, 2007). Com o IDEB, os sistemas municipais, estaduais e também o federal de ensino, têm metas de qualidade a serem atingidas.

O IDEB é calculado a partir dos dados sobre o fluxo escolar, obtidos pelo resultado do Censo Escolar e as médias de desempenho nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP,) tais como: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para as unidades da federação de todo o país e a Prova Brasil para os municípios. É divulgado a cada dois anos e permite que se realize o monitoramento da qualidade da educação, entendido este, segundo Fletcher (1995: 98) como “um levantamento recorrente de informações a intervalos regulares e previsíveis com o propósito de produzir um juízo de valor”. Percebe-se que ao aferir o desempenho, a qualidade identificada recai sobre as habilidades dos alunos. Outro fator em questão engloba dados sobre o fluxo escolar: evasão, aprovação e repetência. Frente ao exposto e considerando as 36 estratégias arroladas no quadro 4, analisa-se que:

> a construção de uma escola de qualidade deve considerar a dimensão socioeconômica e cultural, uma vez que o ato educativo escolar se dá em um contexto de posições e disposições no espaço social (de conformidade com o acúmulo de capital econômico, social e cultural dos sujeitos-usuários da escola), de heterogeneidade e pluralidade sociocultural, de problemas sociais que repercutem na escola, tais como fracasso escolar, desvalorização social dos segmentos menos favorecidos [...] (DOURADO & OLIVEIRA, 2009: 210).

Deve-se levar em conta que a escola está situada em uma sociedade integrada por culturas diferentes, com famílias estruturadas das diversas formas, com condições econômicas variadas e que esses fatores perpassam o âmbito educacional contribuindo no sucesso escolar. A história de vida, bem como a formação acadêmica dos profissionais da educação também precisa ser considerada.

Ao analisar o rol de estratégias do PNE mencionadas na Meta 7pode-se pereber que mesmo sendo o IDEB parâmentro importante, ressalta-se, em tempo, que a qualidade pretendida e medida apenas por ele, por meio das avaliações em larga escola e relacionadas ao fluxo escolar, não envolve toda a complexidade do processo educacional, é uma forma limitada de pensar a educação.

Com efeito, o desafio eminente às escolas na direção da possibilidade de uma qualidade socialmente referenciada, é desenvolver uma educação que dê conta de atender a diversidade de formas igualitária e justa. Neves (1994: 24) analisa que "a escola é, ao mesmo tempo, reprodutora das relações sociais de produções capitalistas e espaço de luta de classes para superar estas relações". Portanto, está posta nesta polaridade certa autonomia dos sujeitos que primam por uma educação que demarque distância com a lógica meritocrática e gerencialista. E primando por uma socieidade e educação pautada na qualidade socialmente referenciada possa ter oportunidades e possibilidades de compreender as estratégias colocadas e fazer acontecer no Brasil uma política pública educacial, cujo premiissa de fortalecimento e desenvolvimento se oiiente por uma gestão da educação deveras democrática.

Considerações Finais

O tema da qualidade na educação como uma das diretrizes básicas do Plano Nacional de Educação para o período de 2014 a 2024, como norte para a política educacional brasileira foi o propósito presente na materialização do estudo aqui efetivado. A delineação do mesmo procura esclarecer cientificamente que apenas anunciar a qualidade de uma ação ou para uma ação, não importando a sua amplitude, implica em uma compreensão que demonstre domínio não apenas quanto ao significado ou conceito do tema qualidade, mas principalmente entender concepções subjacentes.

Compreeder tais concepções de modo a ter subsídios para fazer as devidas distinções e escolhas, remete à apreensão de que não se pode ignorar que no processo histórico e social, está em voga um conjunto de variáveis que interfere no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, garantia do direito à educação, dentre outras. Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e instituições educacionais, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho educativo, que implica condição de trabalho, processos de gestão educacional democrático, dinâmica curricular, formação e profissionalização.

É fundamental, pois, ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. A educação é, assim, perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade.

Em suma, as análises empreendidas sobre o tema da qualidade no Plano Nacional de Educação com vistas a nortear a política pública educacional brasileira buscaram demonstrar qua a "qualidade na educação" não está imune a entendimentos dúbios, incertos, imprecisos, portanto pode servir a interesses vários, por isso é preciso buscar compreendê-la em relação à totalidade das relações sociais, com base em uma concepção "histórico-social". Por este caminho pode-se começar a visualizar possibilidades de um projeto de sociedade, de educação e de ser humano sustentado por uma qualidade socialmente referenciada para todos.

Referências

Adrião, T., & Camargo, R. B. (2001). A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In Oliveira, R. P., & Adrião, T. (Orgs.), *Gestão, financiamento e direito à educação.* (pp. 68-78). São Paulo: Xamã.

Aranda, M. A. de M., &. Lima, F. R. (2014). O Plano Nacional de Educação e a busca pela qualidade socialmente referenciada. *Revista Educação e Políticas em Debate***,** 3(2), 291-313. http://www.seer.ufu.br/index.php/revi. (Acessível em: 20 de julho de 2015).

Arelaro, L. R. G. (2003). Direitos sociais e política educacional: alguns ainda são mais iguais que outros. In Silva, S., & Vizim, M. (coord.). *Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiência.*Campinas: Mercado de Letras (ALB).

Azevedo, J. M. L. de. (1997). *A educação como política pública.* Campinas, SP. Autores Associados.

Azevedo, J. L. de. (2011). Notas sobre a análise da gestão democrática da educação e da qualidade de ensino no contexto das políticas educativas. *RBPAE,* 2(3), 365-588.

Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União.* 05 out. 1988.

Brasil (2007). Decreto-Lei n. 6.094, de 24 de abril de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil de 25 abril de 2007,* Brasília, (1), 5-6.

Brasil. Ministério da Educação e Cultura. (2011). *Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014): Versão preliminar set. 2011*. http://goo.gl/qUIhna. (Acessível em: 12 de maio de 2015).

Brasil. (2012). Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa*.* Toda criança alfabetizada até 8 anos. *Secretaria de Educação Básica*. Brasília: Ministério da Educação.

Brasil. Decreto-Lei 13.005, de 25 de junho 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. *Presidência da República***.** *Casa Civil***.** *Subchefia para Assuntos Jurídicos.* Brasília: DF, 2014. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acessível em: (10 de outubro de 2014).

Dourado, L, F., & Oliveira, J. F. (2009). A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cad. Cedes*, 29(78), 201-215. http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04.pdf. (Acessível em 12 de maio de 2015).

Fletcher, P. R. (1995). Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. *Estudos em Avaliação Educacional,* (11), 93-141.

Gadotti, M. (2013). Qualidade na educação: uma novaabordagem. In *Congresso de educação básica: qualidade na aprensagem*, (pp.1-18). Florianópolis.

Höfling, E. de M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno CEDES*, 21(55), 30-41.

Monlevade, J. A. (2004). A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica.

Neves, L. M. W. (1994). *Educação e política no Brasil de hoje.* São Paulo: Cortez.

Palumbo, D. J. (1994). A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In *Política de capacitação dos profissionais da educação*, (pp, 35-61). Belo Horizonte: FAE/IRHJP.

Saviani, D. (1998). Da *nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação*: Por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados.

Saviani, D. (2009). *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação:* análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados.

Saviani, D. (2010). 2010. Documento Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**.** Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação**.** *Revista Brasileira de Educação,* 15(44). http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf. (Acessível em 4 de junho de 2015).

O Plano de Ações Articuladas e a qualidade do ensino municipal de Dourados/MS: reflexões preliminares sobre resultados de uma pesquisa

Maria Isabel Soares Feitosa
Universidade Federal da Grande Dourados - Brazil
isabel.ufgd@gmail.com

Marília Fonseca
Universidade Federal da Grande Dourados - Brazil
mariliasfonseca@gmail.com

Resumo – O artigo apresenta resultados preliminares de uma pesquisa vinculada ao Mestrado em Educação da Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Objetiva investigar como as propostas apresentadas pelo Ministério da Educação, por meio do programa "Plano de Ações Articuladas (PAR)" são materializadas nas escolas de ensino fundamental de Dourados/MS e em que medida contribuem para a melhoria da qualidade do ensino. A pesquisa insere-se na modalidade qualiquantitativa. Utiliza-se de análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores da Secretaria Municipal de Educação de Dourados (SEMED), diretores, coordenadores pedagógicos e professores de 02 escolas em Dourados. O referencial teórico utilizado apoia-se na análise de fontes primárias e secundárias e da contribuição teórica no campo das políticas públicas educacionais Brasileiras.Os resultados finais desta pesquisa contribuirão para somar-se a outras pesquisas do PAR em Mato Grosso do Sul.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas (PAR); Planejamento municipal; Práticas Pedagógicas em escolas fundamentais.

Introdução

O texto em questão decorre de uma pesquisa em andamento, realizada em rede nacional, denominada: "Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR em escolas públicas de ensino fundamental". Integra pesquisadores e acadêmicos de graduação, mestrandos e doutorandos de Programas de Pós-Graduação das seguintes Universidades: Universidade de Brasília (UnB); Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidades Estadual de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Universidade Católica Dom Bosco (UCDB-MS).

O texto aqui apresentado tem como foco analisar a execução do Plano de Ações Articuladas (PAR) no Município de Dourados, no Mato Grosso do Sul. Trata-se de um programa de apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação (MEC) aos municípios Brasileiros, cujo propósito é incentivar os gestores a elaborarem o planejamento para a rede municipal de ensino básico.

Desse modo, garante-se a autonomia dos municípios, como estabelece a Carta Constitucional Brasileira, de 1988.

A pesquisa em tela define, como objeto de estudo, os indicadores da Dimensão 03 do PAR: "Práticas Pedagógicas e Avaliação", os quais atendem às metas de melhoria da educação básica Brasileira, definidos pela atual política educacional,estabelecida no ano de 2007, denominada: "Compromisso de Todos pela Educação".

Reforma do Estado, descentralização e planejamento educacional

Para contextualizar a análise, as autoras partem do entendimento de que diferentes estilos políticos adotados no Brasil deram o tom das relações entre o Estado e as corporações internacionais, e, internamente, entre as relações da União com os demais entes federados. De acordo com Fonseca e Ferreira (2011), no decorrer do período republicano, o Estado oscilou entre diferentes direções políticas: em certas fases, orientou-se pelo conservadorismo econômico; em outras, aderiu ao liberal-desenvolvimentismo ou ao neoliberalismo. Como instrumento do Estado, o processo de planejamento assumiu diferentes estilos, que correspondiam a diferentes funções políticas, econômicas e sociais. De acordo com esses formatos, foram adotadas diferentes nomenclaturas, tais com o planejamento tradicional, estratégico, situacional, participativo.

A reforma do Estado, executada em 1995, pautou-se pela cláusula neoliberal que preceituava o afastamento do Estado na condução da economia assim como a diminuição do seu custo, notadamente no campo do financiamento social. O Banco Mundial foi um colaborador assíduo do governo, tendo participado, inclusive, da elaboração do Plano Plurianual para a gestão governamental iniciada em 1994. O governo vigente assumiu o discurso neoliberal que preceituava a modernização, a gerência, a descentralização, a produtividade, a competitividade e o desenvolvimento de competências para atender às novas exigências produtivas e do mercado. A administração racional ou gerencial colocou-se como padrão adequado para a gestão pública. O Plano Diretor da Reforma do Estado expressa com clareza essa adesão:

> A reforma econômica, com o fim dos monopólios estatais, abriu espaço para novos investimentos e para uma maior eficiência na infraestrutura básica do País, combinando a presença do Estado com forte participação do setor privado, nacional e estrangeiro. Para a conclusão desse processo, existe a determinação de acelerar o Programa Nacional de Desestatização, responsável pela privatização e concessão de serviços públicos à iniciativa privada. O novo modelo beneficia duplamente o Brasil. Primeiro, os custos dos serviços passam a assemelhar-se aos do mercado internacional, pela introdução da concorrência e o fortalecimento gerencial e financeiro das empresas. Segundo, eliminam-se as restrições ao investimento, decorrentes de um Estado cronicamente endividado (Brasil, 1995:17).

As reformas educacionais implantadas no país também se pautaram por essa visão gerencial. Segundo Fonseca (2007), por meio de um projeto cooperação técnica e financeira do Banco, foi implantada nas escolas de educação fundamental uma modalidade de planejamento estratégico de cunho gerencial: o Plano de Desenvolvimento da Escola. Como os projetos do Banco tinham

como espelho o setor privado, o citado Plano incentivou a produtividade e a competitividade escolar por meio de processos de avaliação em larga escala para aferir o desempenho dos alunos; foram criados mecanismos contábeis no âmbito da escola para estimular a sua autonomia financeira, inclusive, por meio de parcerias com organizações não governamentais, com o empresariado e a comunidade. A direção escolar incentivava a contribuição voluntária da comunidade por meio de campanhas e eventos capazes de arrecadar recursos adicionais para a escola. Desse modo, gastavam grande parte do seu tempo em atividades de pouca monta que não visavam diretamente o núcleo pedagógico da escola.

De acordo com Fonseca (*op. cit.*), a organização do trabalho escolar seguiu o *modus operandi* do Banco Mundial, incorporando uma gestão de cunho taylorista. Foram adotados princípios e métodos próprios da gerência técnico-científica, facilitando a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações; fragmentando as atividades em inúmeros projetos com "gerências" próprias, onde a cada um competia apenas uma parte do poder decisório.

O Plano de Ações Articuladas como alternativa ao modelo gerencial de planejamento

Em 2003, o presidente Lula da Silva assumiu o governo do País. Seu primeiro plano de governo: Brasil Para Todos (2004-2007) assumiu o compromisso de promover o desenvolvimento com justiça social, a partir da construção de amplos consensos sociais. A concepção de planejamento é destacada como de coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população. Portanto, o Plano deixou clara a correlação de forças existentes e a forma conciliatória do governo de tratar os problemas estruturais. Apesar do cunho democrático, devido aos canais deixados abertos com os governos subnacionais, os frequentes contingenciamentos da verba pública, combinados com a ausência de articulação entre os órgãos governamentais, fizeram com que o Plano fosse mais um planejamento direcionado à manutenção da estabilidade econômica e do equilíbrio fiscal (Fonseca & Ferreira, 2011b).

Na segunda gestão de Lula da Silva, o Plano governamental para o período 2008 a 2011 organizou as ações do governo em 3 eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Ou seja, a meta da qualidade da educação é uma prioridade nacional contida no plano de governo, inclusive compondo o título do plano. (Ferreira & Novaes, 2010)

No segundo governo do presidente Lula da Silva (2003-2010) foi instituído,em 2007,o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como política norteadora para a educação Brasileira. Com base nas determinações da Carta Constitucional de 1988, o plano estabelece que a União, estados e municípios devam atuar em regime de colaboração e com responsabilidade compartilhada na condução das ações. O plano define 30 metas destinadas à melhoria da qualidade da educação Brasileira, destas, 17 tratam da educação básica. Para aferir o nível de qualidade, o PDE toma como referência a meta de 6,0 até o ano de 2021, de modo a equiparar-se às avaliações do PISA.

Como instrumento para dar materialidade às ações e metas do PDE, foi instituído o seu instrumento jurídico: o Plano de Ações Articuladas (PAR). Como tal, o PAR permite aos municípios

receberem auxílio técnico e financeiro do Ministério da Educação. Para Ferreira & Fonseca (2011), inaugurou-se com o PAR um novo formato de planejamento para ser executado na escola de educação fundamental. De forma a superar a tradicional fragmentação das atividades escolares em projetos, tal como ocorria no contexto da administração gerencial, o PAR orienta-se por uma visão sistêmica, pela qual se pressupõe que ações escolares devam ser planejadas como um conjunto orgânico.

Conforme registram os resultados da supracitada pesquisa em rede, os gestores municipais mostraram-se receosos em aderir ao PAR, pois o consideravam como tantos outros programas, cuja duração não ultrapassava o período de uma gestão governamental. Ao tomarem conhecimento de que se tratava de uma oportunidade para arrecadar recursos financeiros suplementares do Ministério da Educação, os mais de cinco mil municípios Brasileiros aderiram ao PAR. Desse modo, o apoio financeiro do MEC foi o fator mais determinante para a adesão maciça dos municípios ao Plano. No entanto, afirma-se hoje a percepção de que o PAR é um plano estrutural de longo prazo e que sua estrutura é capaz de superar a tradicional oscilação das políticas educacionais com a troca de governos. Para que isto aconteça, o MEC formulou um mecanismo de assistência e acompanhamento aos municípios, com suporte financeiro e técnico da União.

No corrente ano (2015), o PAR iniciou o seu terceiro ciclo que compreende o período entre 2015 a 2018, o primeiro ciclo correspondeu ao período de 2007 a 2010, o segundo ciclo de 2011 a 2014. A cada ciclo, o PAR vem passando por reformulações. No caso do município de Dourados, MS para elaboração do PAR em seu 1º Ciclo, foi necessário elaborar um diagnóstico minucioso com respeito à situação em que se encontrava a educação pública municipal. Para isto, formou-se uma equipe local específica para tal finalidade, composta por representantes dos seguintes segmentos administrativos:dirigentes municipais de educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação.

Dessa forma, a participação da equipe municipal foi avaliada, pelo Ministério da Educação, como uma experiência democrática que deu espaço ao aprendizado coletivo dos processos decisórios. Como o PAR encontra-se em sua terceira fase de execução, cabe aos municípios a tarefa de elaborar a reprogramação das ações ainda não executadas e propor outras ações conforme surjam as demandas.

Discutindo a dimensão 03 do PAR: Práticas pedagógicas e avaliação

O PAR é um plano que envolve um conjunto de múltiplas áreas, indicadores e ações, composto por quatro dimensões, a saber:1 – Gestão educacional; 2 – Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar; 3 – Práticas pedagógicas e Avaliação, e, 4 – Infraestruturafísica e recursos pedagógicos.

Cada dimensão é composta por uma série de indicadores (de qualidade) erecebem pontuação pela equipe local do município numa escala ascendente de 1 a 4.

Após o diagnóstico da situação local, para os indicadores pontuados por 1 e 2, o sistema informatizado situado no Ministério (SIMEC), do qual o PAR se utiliza para registrar os dados coletados sobre a situação educacional do município,vai apresentando propostas de ações e subações, gerando o Plano de Ações Articuladas Municipal com vistas suprir suas carências e receber apoio técnico ou financeiro do MEC .

De acordo com os documentos que direcionam a elaboração do PAR (Brasil, 2008: 9) os critérios de pontuação pré-estabelecidos como 1 e 2 indicam, respectivamente uma situação crítica ou insuficiente na rede de educação municipal:

> [...]Critério de pontuação 1 –a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.
>
> Critério de pontuação 2 –a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. (Brasil, 2008: 9)

A dimensão 3 do PAR, na qual se apoia o presente texto, é denominada Práticas Pedagógicas e Avaliação. É composta por 3 áreas e 15 indicadores conforme pode ser visualizado no quadro 1.

Quadro 1 – Dimensão 3 do PAR referente às Praticas Pedagógicas e Avaliação (2011-2014)

ÁREAS	INDICADORES
Área 1 - Implantação e organização da rede de ensino	1. Implantação e organização do ensino fundamental de 09 anos 2. Implantação e organização do ensino obrigatório dos 04 aos 17 anos 3. Existência de política de educação em tempo integral: atividades que ampliam a jornada escolar do estudante para, no mínimo, sete horas diárias dos cinco dias por semana 4. Política de correção de fluxo 5. Existência de ações para a superação do abandono e da evasão escolar 6. Atendimento à demanda de educação de jovens e adultos (EJA) 7. Oferta de atendimento educacional especializado (AEE), complementar ou suplementar à escolarização
Área 2 – Elaboração e organização das práticas pedagógicas	1. Existência de proposta curricular para a rede de ensino 2. Processo de escolha do livro didático 3. Existência/adoção de metodologias específicas para a alfabetização 4. Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno, incluindo a educação de jovens e adultos (EJA) 5. Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar com ampliação das oportunidades de aprendizagem 6. Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.
Área 3 - Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual /coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem	1. Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos 2. Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem

Fonte: elaboração própria a partir dos documentos (Brasil, 2007b, 2011c)

A Dimensão 3 agrupa indicadores e ações que apresentam evidências para atuação das secretarias municipais de educação quanto à organização da equipe pedagógica da própria secretaria e das escolas para a melhoria dos resultados do Ideb. Em observação ao documento gerado pelo PAR/Dourados 2011-2014 (Brasil, 2011) foram seis os indicadores que receberam pontuação 1 e 2 eestão distribuídas em duas das três áreas da Dimensão 3. Correspondem respectivamente a área 1 -*Organização da rede de ensino* e área 2 – *Elaboração e organização das práticas pedagógicas* conforme podem ser observadas no quadro 2. Para a área 3 não foi gerada ação com essas pontuações.

Quadro 2 – Distribuição da pontuação entre as áreas da Dimensão 3 do PAR/Dourados

ÁREAS	INDICADORES	NOTA	FORMAS DE EXECUÇÃO	Nº AÇÕES
Área 1 - Organização da rede de ensino	1.2 Implantação e organização do ensino obrigatório dos 04 aos 17 anos	1	Município	2
	1.3 Existência de política de educação em tempo integral: atividades que ampliam a jornada escolar do estudante para o mínimo de sete horas diárias nos cinco dias por semana.	2	MEC + Município	3
	1.5 Existência de ações para a superação do abandono e da evasão escolar	2	Município	6
	1.6 Atendimento à demanda de educação de jovens e adultos (EJA)	2	Município	3
Área 2 – Elaboração e organização das práticas pedagógicas	2.1 Existência de proposta curricular para a rede de ensino	1	Município	2
	2.4 Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno, incluindo a educação de jovens e adultos (EJA)	2	Município	2
			Total:	18

Fonte:Secretaria Municipal de Educação de Dourados, 2014.

A totalidade de ações geradas para a dimensão das práticas pedagógicas do PAR/Dourados (2011-2014) atingiu 41 ações, distribuídas entre seus indicadores. Para os indicadores mais críticos foram geradas 18 ações, conforme pode ser observado no quadro 2, ou seja, 44% do total de todas as ações dessa dimensão apontavam para a necessidade de intervenção imediata por apresentarem uma situação crítica ou insuficiente, necessitando de estratégias específicas de intervenção da Secretaria Municipal de Educação. No entanto, observou-se que somente uma dessas ações carece de intervenção do MEC, sendo o seu auxílio limitado à distribuição de material didático-pedagógico na área de educação e saúde para as escolas de educação de tempo integral.

Em relação aos dois indicadores que receberam pontuação 1,as ações geradas implicam a assistência técnica do MEC e foram assim pontuadas no indicador 1.2 –*Implantação e organização do ensino obrigatório dos 04 aos 17 anos.* A Secretaria Municipal de Educação encontava-se, à época, em fase preliminar de discussão para a implantação da educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade. Este fato exigiu uma demanda por recursos financeiros adicionais, para a construção e adequação e aumento de espaços físicos, além da realização de concurso público e contratação de profissionais da educação e a viabilização de formação continuada para esses

profissionais.

Outro indicador que recebeu pontuação 1, está arrolado na segunda área da dimensão 3 e recebeu essa nota em virtude da inexistência de uma proposta curricular ampla, discutida com toda a rede municipal de ensino.A Secretaria Municipal de Educação de Dourados reconhece a necessidade de prover educação de jovens e adultos às populações, indígenas, campesinas e quilombolas. Consolida-se, assim, a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes que integram os macrocampos da diversidade e da desigualdade, situados ao redor do município de Dourados.

Dos indicadores que receberam pontuação 2,três deles encontram-se arrolados na primeira área e um na segunda área (quadro 2).

Para o indicador 1.3 - *Existência de política de educação em tempo integral,* essa pontuação foi atribuída porque a SEMED entendeu que existe uma política em fase de implementação para o atendimento à educação de tempo integral em de menos de 50% das escolas da rede. A educação integral inclui, entre outras atividades, a alimentação escolar. Onde a rede municipal de ensino de Dourados atendia, na época da elaboração desse ciclo do PAR (2011), apenas 40% das escolas com o Programa Mais Educação do governo federal. A Secretaria Municipal pretende ampliar a oferta de educação em tempo integral, aumentando gradativamente a oferta para alcançar, até 2020, 50% de oferta do ensino em tempo integral.

Ao analisar esse indicador (o único que solicita apoio do MEC, segundo o quadro 2), causa estranheza que a secretaria proponha apenas duas ações na área de promoção da saúde e prevenção de agravos e doenças na escola. Isto porque a educação de tempo integral envolve demandas que ultrapassam o limite dessas ações, tais como atividades esportivas, artísticas, culturais, acompanhamento pedagógico, educação ambiental, cultura digital, promoção da saúde, entre outras, que devem ser realizadas em consonância com o projeto pedagógico (PP) da escola. A demanda para implantar o turno complementar nas escolas exige a ampliação da assistência técnica e financeira do Ministério da Educação, para além do que já foi viabilizado até o momento.

O indicador *1.5 - Existência de ações para a superação do abandono e da evasão escolar* mereceu a atribuição da pontuação 2, pela Secretaria Municipal de Educação, justificando, assim, a execução de uma política intersetorial que inclua a educação, saúde e proteção social. A equipe propõe estratégias que vão desde o trabalho em conjunto com as demais áreas sociais e de proteção de direitos da criança e do adolescente. Além de atingir as crianças na escola, a intenção é realizar uma busca ativa de crianças, adolescentes e jovens fora da escola para a sua inserção escolar.

Para garantir a permanência, propõe-se o incentivo a atividades lúdicas e educativas nos finais de semana, como medida para a aproximação das famílias e de representações do Poder Público local com a escola. Esta seria uma medida para criar espaços de diálogo e de mediação de conflitos, como estratégia para a redução do abandono e da evasão da escolar.

Com essas ações, a Secretaria Municipal de Educação espera ampliar a oferta de educação de jovens e adultos por meio da elaboração de um plano para a criação, ampliação e/ou fortalecimento dessa modalidade de ensino no município, com as seguintes estratégias: criação de

um grupo de trabalho e desenvolvimento de reuniões intersetoriais para consolidação da proposta pedagógica para a educação de jovens e adultos na rede municipal; adesão a programas que associam educação de jovens e adultos e profissionalização, como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens e o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos; estabelecimento de parcerias com instituições que desenvolvem a economia solidária; planejamento da abertura de turmas de educação de jovens e adultos para assegurar a oferta de vagas a alunos egressos de programas de alfabetização garantir o seu reingresso em escolas formais.

Na segunda área da dimensão das práticas pedagógicas do PAR, o indicador *2.4 - Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno, incluindo a educação de jovens e adultos* recebeu pontuação 2, sob a justificativa de que, embora algumas escolas ofertassem programas de incentivo à leitura, estes existem em menos de 50% das escolas da rede. Portanto, persiste a demanda para ampliação do programa de incentivo a leitura em todas as escolas, incluindo a assinatura de revistas de apoio pedagógico, quadrinhos, paradidáticos e periódicos. O objetivo é motivar o educando a prática da leitura, desenvolver a sua criticidade, bem como promover habilidades para interpretação de textos. Visa ainda, qualificar profissionais da educação para atuarem como mediadores de leitura nas escolas.

Considerações finais

A análise empreendida até o momento permitiu conhecer como se articula o mecanismo de elaboração de um planejamento local da educação em conformidade com a política federal, no momento em que se concretiza uma forma de contrato firmado entre a União e os entes federados.O artigo de Ferreira e Fonseca (2013) traz uma série de elementos para debate, com base nos dados levantados na primeira fase da pesquisa. O regime de colaboração entre os entes federados constitui um dos objetivos mais reiterados no PAR, no sentido de promover o autogoverno e a auto administração dos municípios. Esta não é uma meta simples de ser alcançada. Isto porque, ainda que no plano constitucional os municípios sejam autônomos, no plano econômico, social e administrativo são marcados por dificuldades orçamentárias, estruturais, administrativas e pedagógicas que os faz ainda dependentes de uma política de Estado capaz de ajudá-los a superá-las. Por essa razão, ainda não se efetivou o diálogo entre as várias instâncias representativas da Federação (Ministério da Educação, secretarias estaduais e municipais de educação, escola e comunidade). Sem o diálogo inicial, a tendência de alguns municípios foi aceitar as condições pré-determinadas como forma de garantir a transferência de recursos financeiros inerentes à proposta do plano. A presença mais constante do suporte político federal é, pois, fundamental para o sucesso do PAR.

Os dados preliminares levantados na fase atual da pesquisa mostram que o planejamento das ações para os indicadores da Dimensão 3 do PAR pouco condiz com as carências mais finalísticas da educação pública e que dizem respeito diretamente ao trabalho em sala de aula. No âmbito da escola, as ações atingem a eficácia, compreendida como correção do fluxo escolar e dos índices de evasão. A assistência técnica do Ministério da Educação limita-se à distribuição de

material informativo, deixando a cargo dos municípios a resolução de problemas pontuais. Até o momento, a Secretaria Municipal de Educação tem priorizado ações voltadas para a prevenção de doenças, para corrigir a evasão escolar e para o cumprimento das metas de implantação e organização do ensino obrigatório e de atendimento em tempo integral no município de Dourados.

As autoras do presente texto reconhecem que, dada a complexidade das questões educacionais que subjazem nas propostas apresentadas no Plano de Ações Articuladas (PAR), os dados preliminares aqui discutidos não são suficientes para permitir uma análise conclusiva sobre o seu desempenho. A pesquisa em rede abrange outros municípios nos quais poderão ser evidenciadas outras realidades empíricas que poderão subsidiar uma análise mais circunstanciada sobre o objeto de estudo.A expectativa do grupo de pesquisa em rede é que o seu trabalho, ainda que modesto,tenha a capacidade de trazer novos conhecimentos para fundamentar o novo processo do planejamento educacional que se inaugura no Brasil, em virtude da aprovação, pelo Congresso Nacional, do novo Plano Nacional da Educação para o período 2014-2024.

Referências

Brasil. Ministério da Administração e Reforma do Estado. (1995) *Plano Diretor da Reforma do Estado.* Brasília: MARE.

Brasil. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. (2007). *Guia prático de ações*. http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/guia_de_acoes.pdf. (Acessível em 10 de março de 2015)

Brasil. Ministério da Educação e Cultura. (2013). *Orientações para atualização do Plano de Ações Articuladas (PAR) do município.* http://goo.gl/Jq92G4*. (Acessível em: 25 de janeiro de 2015)*.

Brasil. Ministério da Educação e Cultura. (2011). *Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014): Versão preliminar set. 2011*. http://goo.gl/qUlhna. (Acessível em: 16 de dezembro de 2014).

Brasil. Ministério da Educação e Cultura. (2008). *Orientações gerais para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)***.** Brasília: MEC.

Decreto-lei n. 6.094, de 24 de abril de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil de 25 abril de 2007.* (1), 5-6.

Ferreira, E. B. & Novaes, I.C. (2010). *A prática do planejamento no Brasil e o PDE*. http://www.anpae.org.br/iberolusoBrasileiro2010/cdrom/34.pdf. (Acessível em 26 de julho de 2015)

Fonseca, M. (2007). Gestão da escola básica Brasileira: reforma do estado e educação gerenciada. In: IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. III Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional,*Actas do Encontro* (pp. 1-15) Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Educação da Universidade de Lisboa. http://www.fpae.pt/congressos.html. (Acessível em:26 de julho de 2015).

Fonseca, M. & Ferreira, E. B. (2011a). O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. *Perspectivas*, 29(1), 69-96.

Fonseca, M. & Ferreira, E. B. (2011b). O PAR no contexto do planejamento educacional Brasileiro. In: Souza Jr, L., França, M. & Farias, S. B. (Orgs.). *Políticas de gestão e práticas educativas: A qualidade do ensino*. (pp. 365-380). Brasília: Liber Livro.

Fonseca, M. (2013). Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. In: Ferreira, E. B. & Fonseca, M. (Orgs.) *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. (pp. 83-122). Brasília: Liber Livro.

Haddad, F. (2008).*O plano de desenvolvimento da educação*: *Razões, princípios e programas*. http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos. (Acessível em: 15 de outubro de 2014).

Relação Autarquia/Escola. A construção do Projeto Educativo Municipal de Óbidos

Miguel Oliveira
Instituto Politécnico de Leiria
miguel.oliveira@ipleiria.pt

Ana Sofia Godinho
Município de Óbidos
gab.educacao@cm-obidos.pt

Cláudio Rodrigues
Município de Óbidos
claudio.rodrigues@cm-obidos.pt

Resumo- Apresentamos neste artigo o processo de construção do Projeto Educativo Municipal para o concelho de Óbidos. Um processo que inclui a participação de inúmeros intervenientes, nomeadamente a escola, a autarquia, as famílias e a comunidade.
A conceção do espaço educativo, na contemporaneidade, merece ser alargada e tornar-se num conceito de expansão, inclusão e reflexão intencional de participação e ativação de comunidade(s). É na construção de uma escola de qualidade, assente na criatividade e nas potencialidades do aluno e do território, que o Município deve ter um papel essencial.
Torna-se portanto fundamental estabelecer um padrão de proximidade e complementaridade aos processos educativos definidos por um Ministério que estabelece linhas de ação nem sempre exequíveis tendo em conta as características territoriais, demográficas e sociais específicas.
O Projeto Educativo Municipal de Óbidos surge assim, do desejo de desenvolver um conceito de educação próprio, assente num projeto que emana da comunidade, com uma identidade própria, e se dissemina em conjunto com algumas das melhores práticas internacionais.
Apresentamos para além do processo também as linhas orientadoras do Projeto Educativo Municipal resultantes da análise SWOT e dos contributos da comunidade obidenses: Investimento na inovação e criatividade; Promoção do sucesso educativo no concelho; Prevenção do abandono precoce da educação e formação; Adequação dos serviços educativos prestados pelo município às necessidades das famílias**; I**nvestimento na formação contínua de funcionários docentes e não docentes; Favorecimento do diálogo de coesão social através da cooperação entre as áreas sociais económicas e territoriais.
O processo de construção do PEM foi marcado pela participação da comunidade, no entanto muito há a fazer para que esta participação seja efetiva, contínua e com impacto direto na educação do concelho.

Palavras-chave: Autarquia, escola e Projeto Educativo Municipal

Introdução

A conceção do espaço educativo, na contemporaneidade, merece ser alargada e tornar-se num conceito de expansão, inclusão e reflexão intencional de participação e ativação de comunidade(s). É na construção de uma escola de qualidade, assente na criatividade e nas potencialidades do aluno e do território, que o Município tem um papel essencial. É portanto fundamental estabelecer um padrão de proximidade e complementaridade aos processos educativos definidos por um Ministério que estabelece linhas de ação nem sempre exequíveis tendo em conta as características territoriais, demográficas e sociais específicas.

A construção do Projeto Educativo Municipal (PEM) confere ao Município a responsabilidade e acompanhamento de todo o processo. A grande intenção centra-se na melhoria objetiva dos resultados, na transmissão de melhores ferramentas para um futuro empreendedor e socioeconomicamente estimulante, na partilha do território como forma de aprendizagem e glocalização, entre outras formas de fomentar o conhecimento e o sucesso educativo.

Óbidos tem investido muito tempo e trabalho na educação para diminuir a distância entre a realidade e a padronização do conhecimento. A experiência e os resultados satisfatórios desta prática de investimento e proximidade revelam necessidades cada vez maiores de aproximação da educação aos municípios.

Numa sociedade e numa escola que se quer sempre mais participada, é importante envolver os professores, educadores, auxiliares, formadores, técnicos de educação, famílias e comunidade para que, numa perspetiva de redimensionamento do território educativo, todos sintam responsabilidade pelo crescimento, desenvolvimento e envolvimento da criança/jovem enquanto ator principal do processo educativo.

O PEM surge assim, do desejo de desenvolver um conceito/modelo de educação próprio, assente num projeto que emane da comunidade e se dissemine em conjunto com algumas das melhores práticas internacionais, procurando coletivamente um modelo de excelência para o concelho.

Apresentamos algumas ideias relativas a um processo que ainda está em construção e que aguarda mais contributos da comunidade para que possa ser fechado.

São explicitadas as competências dos Municípios em Educação; A articulação entre PEM e projetos educativos de escolas/agrupamentos; a metodologia implementada para a construção do PEM; Os resultados preliminares da análise SWOT; As linhas orientadoras do PEM; e As considerações finais.

1. As competências dos Municípios em Educação

Na década de 80 foram estabelecidos os atuais contornos legais da intervenção municipal em matéria educativa (Pinhal, 1997), designadamente, o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março (regime de delimitação e coordenação das atividades da administração central e local em matéria de investimentos) e a Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do sistema Educativo). Com o primeiro normativo, são atribuídas às câmaras municipais competências no âmbito da construção, manutenção e suporte de despesas correntes de estabelecimentos de Educação Pré-escolar e do Ensino Básico, da ação social escolar e dos transportes escolares, incluindo as pessoas portadoras

de deficiência para o CEERDL em Caldas da Rainha, da criação de equipamentos para a educação de adultos e da organização de atividades de animação e ocupação de tempos livres para crianças e jovens.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) abriu uma nova fase no reconhecimento da autarquia como agente educativo, dado que as competências propriamente educativas se encontravam centradas na administração central e nos órgãos periféricos, abrindo assim, a administração educativa à descentralização e participação (Fernandes, 2000; Fernandes, 1999), impulsionando o ressurgimento da relação da escola com o território local, apelando à mobilização dos atores locais e à inovação sobre o terreno e mobilizando discursivamente as noções de território escolar, espaços de formação, parceria e rede (Formosinho & Machado, 2004).

De acordo com Fernandes (1999) é a partir deste normativo que o município passa a estar representado no Conselho Nacional de Educação, é parceiro na criação de escolas profissionais a partir de 1989 e participa no conselho de direção das escolas básicas e secundárias e centros de educação pré-escolar. Trata-se então, de um novo estatuto dado aos municípios, uma vez que lhes atribuem competências educativas.

É a partir de 1996 que, finalmente, se começa a reconhecer a relevância pública, e não apenas privada, do município na educação. Um primeiro sinal encontra-se na Lei-quadro de Educação Pré-Escolar em 1997, que determina a integração na rede pública dos jardins-de-infância a funcionar na dependência direta das autarquias. O diploma que estabelece o novo regime de direção e gestão das escolas básicas e secundárias e centros de educação pré-escolar (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio) e a Lei de competências locais (Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro), veio consolidar este entendimento ao atribuir aos municípios competências para constituir conselhos municipais de educação, com função consultiva, para a elaboração da carta escolar e para a gestão de pessoal de educação pré-escolar e do 1.º CEB. Segundo o estudo realizado por Pinhal e Viseu (2001), e com a aprovação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, as autarquias têm respondido às novas competências, nomeadamente no que se refere à representação nos órgãos de gestão a que são chamados.

O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, define as competências relativamente aos Conselhos Municipais de Educação (CME), órgão de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho, e à elaboração da Carta Educativa, instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e ensino.

Em 2005 e posteriormente em 2008, as autarquias locais passam a assumir um papel de destaque na promoção de atividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família (Despacho 14460/2008, de 26 de Maio alterado pelo Despacho 8683/2011, de 28 de Junho).

Com o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, que são transferidos para os municípios atribuições e competências nos seguintes domínios: pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; atividades de enriquecimento curricular no 1.º CEB e gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º CEB.

Com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e posteriormente, com o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de Fevereiro, são definidos os termos dos contratos interadministrativos da delegação de competências em matéria de educação.

Finalmente o Decreto-Lei 72/2015, de 11 de maio, procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que regulamenta os CME e aprova o processo de elaboração de carta educativa. Com este decreto o conselho municipal de educação passa a assumir um papel mais relevante de coordenação, quando exista no município um nível mais aprofundado de descentralização administrativa, mesmo que em fase de projeto-piloto, através de contratos interadministrativos de delegação de competências.

Com efeito, nestes casos, os pareceres do CME podem eventualmente assumir um valor jurídico reforçado, podendo ainda ser criada uma comissão permanente, com competências de acompanhamento corrente e articulação dos municípios e dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. O artigo 9.º define que os contratos interadministrativos de delegação de competências na área da educação celebrados ao abrigo da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, podem, mediante solicitação do respetivo município, atribuir caracter vinculativo aos pareceres do CME relativamente ao exercício pelo município das competências delegadas através daquele contrato.

1.1. O Município de Óbidos

Importa neste texto fazer referência ao percurso encetado pelo Município no que concerne à revitalização da comunidade educativa a partir do encerramento de escolas. Recorremos a um artigo de Godinho, A. Publicado em 2012 na revista da OCDE – *CELE Exchange 2012* – intitulado *School closures and community revitalisation: the case of Óbidos, Portugal*, que nos oferece uma descrição muito detalhada de todo este processo.

Óbidos acompanhou todos os passos da política educativa nacional, repensando a sua organização territorial, associando o encerramento de escolas como oportunidade de revitalização da comunidade educativa.

Em 2003, iniciou-se o processo de encerramento sequencial das escolas do 1.º CEB do concelho de Óbidos, maioritariamente construídas durante o Estado Novo. Neste ano são suspensas quatro escolas com menos de 10 alunos, nomeadamente Escola da Areirinha com seis alunos, a Escola da Capeleira com dois alunos, a Escola de Casais Brancos com sete alunos e a Escola de Trás-do-Outeiro com cinco alunos. Ao contrário do que é referido por vários autores, nomeadamente (Azevedo, 1996), o encerramento de escolas no concelho de Óbidos não teve resistência por parte da comunidade educativa, uma vez que se tratou de um processo concertado entre todos os intervenientes, no qual se percebeu as vantagens em termos pedagógicos, económicos, culturais e sociais que os novos edifícios escolares trariam ao concelho.

Os alunos destas escolas foram transferidos para os estabelecimentos de ensino mais próximos, assegurando a Câmara Municipal em colaboração com as Juntas de Freguesia, o transporte escolar, o serviço de apoio à família que inclui o almoço e prolongamento de horário.

A Carta Educativa do concelho de Óbidos surge em 2005 para dar continuidade a uma política educativa centrada na rentabilização de recursos e na criação de oportunidades de ensino-aprendizagem semelhantes para todos os alunos. Este documento definiu como eixo prioritário, a construção de uma rede educativa intimamente ligada a uma visão de desenvolvimento económico e urbano do território, através do encerramento de todas as escolas do 1.º CEB e a construção de três complexos escolares estrategicamente localizados no território de Óbidos. Foi intenção do Município criar uma rede educativa que permitisse uma equilibrada sequencialidade dos diferentes ciclos de formação e ensino, proporcionando à comunidade educativa o apoio adequado para poderem responder aos desafios da sociedade do conhecimento e aos desafios propostos para a educação do futuro e, por último, assegurar um ambiente aberto de aprendizagem, tornando-a mais atrativa, com um papel importante na construção de uma cidadania ativa, com a consequente coesão social.

Em 2006 são extintas duas escolas do 1.º CEB com menos de 15 alunos, nomeadamente a Escola da Sancheira Grande com 14 alunos e a Escola de Vale de Janelas com treze alunos. Entre 2008 e 2010, com um enorme investimento efetuado pelo Município de Óbidos na construção e gestão dos Complexos Escolares dos Arcos, Alvito e Furadouro, são encerradas as últimas quinze escolas do 1.º CEB.

Alguns dos edifícios das escolas de 1.º CEB encerradas foram requalificados e convertidos em Jardins de infância, outros acolheram projetos de empresas e associações do concelho. Embora o 1.º CEB se tenha concentrado nos três complexos supramencionados, foi opção do Município manter os jardins de infância nas diferentes localidades de Óbidos.

Os novos edifícios definem-se como espaços comunitários, que asseguram a conversão de um novo paradigma, no que se refere à reinvenção do espaço educativo, permite que hoje incluam o ensino básico, mas no futuro possam ser facilmente adaptados a outros níveis de ensino. Desta forma, garantimos igualmente que a cultura, lazer, desporto e saúde possam usufruir destes espaços que "ultrapassam a própria ideia de espaço educativo. Será por isso desejável que a escola dê lugar a outros acontecimentos, desde a consulta de dentista após as aulas terminarem, a um concerto da filarmónica local numa tarde solarenga de domingo. Um espaço onde o desporto mobilize as populações, onde passe no fundo a vida da comunidade" (Faria, 2010). Foi com esta visão de escola que o primeiro complexo escolar a ser construído (Complexo Escolar dos Arcos) foi distinguido pela *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OCDE) no *Designing for Education: Compendium of Exemplary Educational Facilities* 2011.

Óbidos extingue todas as escolas do 1.º CEB e concentra todos os alunos nos três complexos escolares, construídos em zonas estratégicas do concelho. Os edifícios neste momento, limitados aos 1.º e 2.º CEB, potenciam benefícios no processo de ensino-aprendizagem, nomeadamente a constituição de turmas por alunos do mesmo nível de aprendizagem, elimina limitações na articulação entre docentes do mesmo ciclo e evita descontinuidades entre estas duas etapas educativas. Para além destes benefícios, estes edifícios educativos oferecem condições de excelência ao nível dos recursos físicos, materiais e humanos, com a presença sistemática de uma equipa multidisciplinar do Município de apoio a toda a comunidade educativa.

O trabalho em rede e o posicionamento internacional de Óbidos têm sido fundamentais para o desenvolvimento de uma política educativa que assenta em conceitos como inovação e criatividade. O aproveitamento de parceiros locais, nacionais e internacionais, tais como o Parque Tecnológico de Óbidos, a rede Clusters Criativos em Áreas de Baixa Densidade, do programa europeu *Urbact II*, a Rede de Economias Criativas ou o Programa *Comenius Regio*, estão na base da construção de um modelo de educação e de escola assentes em premissas de exigência, de inovação e de autonomia, como medida responsabilizadora da comunidade, em articulação com os eixos económicos que polarizam o desenvolvimento do concelho.

2. A articulação entre PEM e projetos educativos de escolas/agrupamentos

O Município de Óbidos desenvolveu um diálogo constante com os diversos parceiros educativos e sociais, encontrando de uma forma cooperativa soluções para a consolidação de um projeto educativo territorial. Neste domínio, temos trabalhado nos últimos anos no estudo de casos assentes numa nova responsabilização das comunidades locais e municípios. Óbidos tem estabelecidas parcerias que facilitam este processo de mudança, através do trabalho em rede com diferentes países, caso da Finlândia, Dinamarca, Suécia, Itália (Reggio Emilia), Kortrijk, entre outros.

O trabalho em rede e o posicionamento internacional de Óbidos têm sido fundamentais para o desenvolvimento de medidas que promovam a constituição de um projeto educativo local, assente em premissas de exigência, de inovação e de autonomia, como medida responsabilizadora da comunidade, em articulação com os eixos económicos que polarizam o desenvolvimento do concelho. É neste sentido que enumerados de seguida os seguintes projetos/programas/medidas:

- Crescer melhor;
- Fábrica da Criatividade;
- NIMO – Núcleo de intervenção Multidisciplinar de Óbidos:
    - ✓ Terapia Familiar
    - ✓ Assistência social
    - ✓ Assistente social com especialização em *Bullying*
    - ✓ Psicologia Clínica
    - ✓ Terapia Ocupacional
    - ✓ Terapia método *Son rise* - Artes expressivas
    - ✓ Neuropsicologia
    - ✓ Psicomotricidade
    - ✓ Terapia da Fala
    - ✓ Nutrição
- Filosofia para crianças;
- Co-lab at school;
- Internacionalização;
- Yoga;
- Articulação com o Parque tecnológico | *MyMachine;*
- Eco-design;
- Ensino integrado de dança.

2.1. Intervenientes na construção do PEM

Para a construção do PEM o Município de Óbidos criou duas comissões. Uma comissão alargada com a representação de inúmeras instituições da comunidade e uma comissão de redação do PEM. Nestas duas comissões estão representadas instituições do ensino superior, nomeadamente a Universidade Católica e o Instituto Politécnico de Leiria. O Município de Óbidos está representado pela vereação da educação e pelo gabinete municipal de educação. A Assembleia Municipal está também representada.

Do Agrupamento de Escolas constam o diretor, os coordenadores dos complexos educativos, os coordenadores das várias etapas educativas, o diretor da CAP e a coordenadora do NIMO.

Estão ainda representadas as Associações de Pais, o IEFP, a Óbidos Vila Literária, a Empresa Municipal Óbidos Criativa, o Centro de Formação de Professores e as IPSS

3. Estratégia metodológica na construção do PEM

A conceção do PEM exige a adoção de uma estratégia metodológica rigorosa e estruturada assente em processos específicos de investigação com vista a uma intervenção cirúrgica e com grande intencionalidade educativa.

Para este processo de construção a equipa de trabalho considera fundamental adotar uma metodologia de investigação-ação uma vez que esta implica a melhoria e a compreensão da prática, bem como a melhoria da situação onde decorre a prática (Latorre, 2003). Numa tentativa de fundamentar melhor esta metodologia, podemos afirmar que a investigação-ação tem como propósito fundamental questionar as práticas sociais e os valores que as integram com a finalidade de os explicar. O autor supramencionado defende ainda que a investigação-ação pode constituir-se como um poderoso instrumento na produção de conhecimento, alteração da realidade e transformação dos atores.

A construção do PEM deve emergir das necessidades sentidas e incentivar a construção de um cenário desejável para todos e com todos. Tendo a comunidade e os parceiros envolvidos, esta metodologia toma as pessoas como sujeitos e não como objetos de todo o processo.

A caraterização do contexto exigiu a recolha de dados provenientes de inúmeras fontes, nomeadamente de documentos do Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos, Relatório da última Avaliação Externa, Carta Educativa, Diagnóstico Social, bem como de dados já sistematizados pelo Gabinete de Educação do Município de Óbidos. Procurámos reunir também, embora que numa lógica mais quantitativa, estatísticas oficiais produzidas pelo MEC (DGEEC), INE, PORDATA e CENSOS 2011.

Depois da fase de diagnóstico, procedemos à análise SWOT, envolvendo todos os parceiros, com recurso à equipa alargada de concessão do PEM, na qual estão representadas as instituições com ligação direta à educação. A análise SWOT para além de decorrer dos dados do Contexto e Diagnóstico decorreu também de contributos de todos os intervenientes que preencheram um questionário construído para o efeito. Depois de fechada e apresentada a caraterização do contexto, com os novos contributos, foram marcadas reuniões para análise das linhas orientadoras do projeto.

Foi elaborado o plano de ação para o período de quatro anos, incluindo a definição de metas. Este plano foi enviado aos parceiros envolvidos nas reuniões e aos membros da Assembleia Municipal para recolher opiniões, sugestões e novos contributos com vista à conclusão do PEM.

Este projeto implica também a construção do plano anual de atividades que se traduz num instrumento dinâmico que exige a participação de todos os atores e que sistematiza toda a linha de ação do PEM. Este plano será elaborado posteriormente em estreita articulação com o Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos e com todos os parceiros envolvidos.

4. Análise SWOT - diagnóstico

Depois de concebido o *contexto e o diagnóstico* relativo ao concelho de Óbidos importa analisar todos os dados para perceber os aspetos a ter em conta no plano de ação que apresentamos no capítulo seguinte. Partindo de uma análise SWOT passamos a apresentar, num primeiro quadro, os *pontos fortes* e os *pontos fracos* associados ao contexto. De seguida faremos um levantamento das *oportunidades* e das *ameaças* (quadro 1).

Aos pontos fortes associamos os elementos que poderão potenciar a construção de um PEM devidamente contextualizado, mais integrado, mais mobilizador e mais eficaz. Consideramos pontos fracos, os aspetos que poderão dificultar a consecução dos objetivos traçados neste PEM. As oportunidades referem-se aos fatores externos que poderão ser recurso na construção e desenvolvimento do PEM. Por último, as ameaças, dizem respeito aos fatores externos ao município que de algum modo possam condicionar a consecução dos objetivos.

	Pontos Fortes	**Pontos Fracos**
Fatores Internos	Capacidade de resposta na frequência na educação Pré-escolar; O sucesso escolar nos 3.º e 4.º anos de escolaridade subiu no último triénio estando, no caso do 4.º ano, ao nível do sucesso nacional; Os resultados dos Exames Nacionais do 4.º ano, nas disciplinas de Português e Matemática, registaram nos últimos dois anos uma melhoria significativa tendo ultrapassado a média nacional; Os resultados dos Exames Nacionais do 6.º ano, na disciplina de Português, registaram nos últimos dois anos uma melhoria significativa tendo ultrapassado os resultados verificados a nível nacional; Crescimento do sucesso pleno no 2.º CEB; Aumento da qualidade do sucesso no 2.º CEB (alunos com 4 e 5 – escala 1-5); No 3.º CEB, nos 7.º e 8.º anos, no último triénio de anos letivos a taxa de sucesso escolar do Agrupamento foi superior à taxa de sucesso nacional;	Articulação Pré-escolar/1.º CEB No 2.º ano de escolaridade verifica-se um agravamento do insucesso escolar; Diminuição do sucesso pleno no 4.º ano; No 2.º CEB o sucesso escolar diminuiu de 2011/2012 para 2013/2014; Os resultados dos Exames Nacionais na disciplina de Matemática, no 6.º ano, tiveram nos últimos dois anos uma descida na percentagem de níveis positivos e na sua média; No 9.º ano a taxa de sucesso escolar do Agrupamento foi inferior à taxa de sucesso verificada a nível nacional; Os resultados dos Exames de Matemática do 9.º ano acompanharam a tendência

	Os resultados dos Exames de Português do 9.º ano melhoraram nos últimos três anos, embora com valores inferiores à média nacional; Crescimento do sucesso pleno no 3.º CEB; Nos anos letivos de 2011/2012 e 2012/2013 a taxa de sucesso de conclusão que se verificou com os alunos que frequentaram os CEF foi superior à média nacional; O sucesso escolar do Agrupamento no Ensino Secundário, no ano de conclusão, foi sempre superior à média nacional; Foram atingidas e ultrapassadas as metas de aprendizagem propostas para o ano letivo de 2013/2014, no 1.º, 4.º, 7.º e 12.º ano de escolaridade; Aumento da taxa de escolarização no ensino secundário; Taxa de abandono escolar muito residual; Excelentes condições físicas dos JI e das escolas básicas e secundária do concelho; Muito boas condições físicas dos JI do concelho; Integração de técnicos do Município nas escolas; A alteração da rede educativa, de forma gradual, adequando-a às linhas de desenvolvimento educativo local preconizadas na Carta Educativa e adaptadas à nova realidade; Diversidade de projetos do Serviço de Educação e de outros serviços municipais e abrangência de públicos diversos; Articulação sistemática com parceiros educativos (estabelecimentos educativos, públicos e privados); Parcerias e projetos com instituições de ensino superior; Integração em redes nacionais e internacionais; Sistema eficaz de informação/comunicação com estabelecimentos educativos (públicos e privados); Educação assumida como uma prioridade pelo executivo municipal; Respostas sociais de atendimento /acompanhamento social (Equipa multidisciplinar e articulação direta com privados). Inclusão e participação escolar e social dos alunos com necessidades educativas Apoio à escola, à família e à transição para a vida pós-escolar dos alunos com NEE realizada numa articulação e comunicação regular e cooperante entre os técnicos disponibilizados pela Câmara Municipal e docentes de Educação Especial	nacional de descida (com valores inferiores aos que se verificaram a nível nacional; Ligeira descida na qualidade do sucesso no 3.º CEB; Os resultados do sucesso de conclusão dos Cursos Profissionais do Ensino Secundário desceram de 2011/2012 para 2013/2014; Os resultados do sucesso escolar de conclusão do Ensino Secundário através dos Cursos de Educação e Formação de Adultos, em 2013/2014, ficaram abaixo do resultado verificados a nivel nacional; Diminuição da taxa de sucesso pleno no Ensino Secundário; Ligeira descida na qualidade do sucesso no Ensino Secundário; Não foram alcançadas as metas de aprendizagem propostas para o ano letivo de 2013/2014 no 2.º, 3.º 5.º, 6.º, 8.º, 9.º, 10.º, e 11.º anos; Lacunas ao nível da segurança: ausência de planos de evacuação em algumas escolas e JI; Maus hábitos alimentares detetados em muitas crianças/ alunos; Insuficiente educação cívica, moral e social em algumas crianças e jovens que frequentam as escolas; Falta de ocupação (fora do tempo letivo) para os jovens que frequentam o ensino secundário. Limitações nas dinâmicas da educação inclusiva dos alunos com NEE com recurso aos apoios prestados pelo CRI A total falta de apoio prestado pelo CRI na educação Especial constitui uma desvantagem significativa no âmbito do princípio da intervenção precoce. O encaminhamento para instituições de educação especial é realizado para outros conselhos.

Quadro n.º 1 – Pontos fortes e pontos fracos

	Oportunidades	**Ameaças**
Fatores externos	Identificação das capacidades efetivas de ação das associações e instituições locais. Identificação das capacidades de ação de atores locais. Capacitação de associações e outros organismos locais para o aumento da sua ação educativa. Articulação com dinâmicas já instituídas no território (Co-lab, Óbidos Vila Literária, Associações culturais e desportivas, Parque Tecnológico) Articulação com o GIP Articulação direta com o Parque tecnológico de Óbidos e a sua dinâmica empresarial Trabalho com as IPSS Trabalho com a CPCJ e Associações de Pais. Ligação às associações de Jovens existentes e eventual criação de outras a partir da escola. Ligação ao programa ERASMUS + Trabalho com as instituições de educação profissional e superior próximas do território (CENCAL, CENFIM, ETEO, IPL). Ligação às tradições do território através das coletividades com grande ligação à etnografia e, especialmente, da identificação de atores chave neste aspeto. Formação dos profissionais das IPSS que podem participar no PEM. Articulação da estratégia Óbidos Criativa. O Agrupamento tem um grupo de três docentes que apresenta semanalmente durante os períodos letivos um programa de rádio na RLO. O programa "Sons da Escola" é emitido semanalmente com a participação de toda a Comunidade Educativa. Objetivos:1- Garantir uma maior visibilidade da Escola;2- Divulgar aspetos relevantes da Vida do Agrupamento;3- Permitir novas experiências aos elementos participantes (alunos, professores, encarregados de educação e outros intervenientes na Comunidade Educativa).	Baixa taxa de natalidade; Envelhecimento da população; Aumento do desemprego; Baixos níveis de escolaridade da população adulta; As alterações relativas à constituição de turmas (aumento do n.º mínimo de alunos por turma); Desinvestimento na educação e formação de adultos; Desinvestimento na formação contínua de funcionários docentes e não docentes; Falta de informação sobre respostas/medidas/apoios existentes; Falta de formação/ competências a nível parental; Saída do Agrupamento de muitos alunos, a partir do sexto ano de escolaridade, com mais relevância para o nono ano, para outras escolas dos concelhos limítrofes.

Quadro n.º 2 – Oportunidades e ameaças

4.1 Linhas orientadoras do PEM

Da análise efetuada ao contexto e dos contributos da comunidade surgiram sete linhas orientadoras que se referem aos grandes eixos de intervenção do PEM de Óbidos:

LINHA ORIENTADORA 1: Investimento na Inovação e Criatividade

LINHA ORIENTADORA 2: Promoção do Sucesso Educativo no Concelho

LINHA ORIENTADORA 3: Prevenção do Abandono Precoce da Educação e Formação

LINHA ORIENTADORA 4: Investimento na Educação para a Cidadania

LINHA ORIENTADORA 5: Adequação dos Serviços Educativos Prestados pelo Município às Necessidades das Famílias

LINHA ORIENTADORA 6: Investimento na Formação Contínua de Funcionários Docentes e Não Docentes

LINHA ORIENTADORA 7: Favorecimento do Diálogo de Coesão Social através da Cooperação entre as Áreas Sociais, Económicas e Territoriais

Estas linhas estão agora a ser desenvolvidas depois de terem sido identificadas e desenvolvidas pela comissão alargada de construção do PEM.

5. Avaliação e monitorização do PEM

A avaliação é um procedimento essencial na construção e desenvolvimento de qualquer projeto. No PEM de Óbidos é fundamental fazer a previsão de critérios, instrumentos e momentos de avaliação indispensáveis para o seu aperfeiçoamento e constante melhoria. A avaliação será portanto uma ferramenta para aferir resultados, acompanhar processos, reorientar e/ou projetar novas atividades partindo de uma utilização eficiente de todos os recursos disponíveis.

A avaliação do PEM deverá ser contínua e assente num processo de reflexão e análise de todo o trabalho desenvolvido. Não a entendemos como uma ferramenta que produz apenas resultados mas que seja também promotora de boas práticas com impacto na comunidade educativa.

A avaliação do PEM permitirá:

- Reconhecer os aspetos positivos e os menos positivos de cada etapa e do PEM em geral;
- Reconhecer e redefinir estratégias e métodos de trabalho;
- Perspetivar a regulação da ação e melhorar determinados aspetos ao longo do processo.

A monitorização do Projeto Educativo Municipal far-se-á através da constituição de uma equipa de trabalho que ficará responsável pelo acompanhamento e monitorização das ações inscritas no PEM.

Os vários momentos de avaliação do PEM produzirão evidências relativas a cada etapa, permitindo um conhecimento longitudinal e comparações entre situações antes e após as diversas intervenções.

Os indicadores deverão ser objetivos incidindo na participação dos vários intervenientes no projeto, nas atividades desenvolvidas e na satisfação do público-alvo face aos resultados obtidos.

A recolha de dados para a avaliação poderá ser realizada de diversas formas:

Inquéritos por questionário, inquéritos por entrevista, observação naturalista, observação sistemática, análise estatística, análise documental, entre outros. A equipa de avaliação deverá produzir os seguintes documentos ao longo do PEM:

- Relatórios anuais de avaliação relativos à execução e impacto do PEM;
- Relatório de avaliação final do PEM.

Considerações Finais

A construção do PEM tem sido um processo muito interessante embora nem sempre com a participação ativa das entidades que constituem a comissão de construção deste importante instrumento. No entanto o Município de Óbidos insiste com reuniões sistemáticas promovendo a, problematização, a partilha e a discussão acerca das características do contexto obidense, dos problemas e das oportunidades para o futuro.

A relação entre a Autarquia e o Agrupamento de Escolas tem sido construída ao longo dos últimos anos com a inclusão de um gabinete de educação do Município nos Complexos Educativos do concelho. Se ao início se pôde perceber alguma resistência por parte da classe docente, neste momento a relação é bem diferente e todos procuram encontrar metodologias de qualidade, investindo numa identidade local e respeitando as características de cada criança/jovem e da comunidade.

Do investimento do Município de Óbidos no território e da estratégia para a educação como base de desenvolvimento, num período marcado pela desertificação, envelhecimento e decréscimo da população portuguesa, o número de alunos em Óbidos evoluiu significativamente num período de dez anos. A qualidade da política educativa assumida no concelho de Óbidos é um fator relevante que evita, por um lado, a fuga de alunos para escolas dos concelhos limítrofes e por outro, porque torna a oferta educativa dos complexos escolares de Óbidos mais atrativa.

Segue-se agora a criação de um sistema educativo, onde se quer que as autoridades locais possuam uma forte influência ao nível da gestão do processo educativo. Os grandes objetivos passam pela construção de uma escola de qualidade, autónoma, criativa e inovadora, eliminando descontinuidades entre etapas educativas, através da implementação de metodologias sócioconstrutivista e de uma pedagogia centrada na criança.

As linhas orientadoras apresentadas neste artigo têm por base uma análise profunda do contexto e o olhar de diferentes agentes da comunidade educativa.

Esperamos que, ao longo do que resta deste processo, possamos ter mais contributos de todas as entidades representadas na comissão alargada de construção do PEM. Mostrar às pessoas que têm a grande oportunidade para dar contributos, pensar sobre e participar num projeto de todos e para todos, é o grande desafio desta equipa.

Referências

Azevedo, J. (1996). Os nós da rede: o problema das escolas primárias em zonas rurais. Porto: ASA.

Faria, T. (2010). No caminho da Escola Municipal. In C. Sat (ed.), Escolas D'Óbidos. Lisbon: Claudio Sat Unipessoal, (pp. 34-38).

Fernandes, A. S. (1995). O nível local da administração escolar. Contributo para a sua caracterização no sistema educativo português. Ciências da Educação: Investigação e Acção, (I vol.). Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Fernandes, A. S. (1999). Os municípios portugueses e a educação: entre as representações do passado e os desafios do futuro. In João Formosinho et all. Comunidades educativas: novos desafios à educação básica. Braga: Livraria Minho.

Fernandes, A. S. (2000). Estado, Município e Escolas: O Papel da Associação Nacional de Municípios. O papel dos diversos actores educativos na construção de uma escola democrática. Actas do Seminário. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda (pp 83-93).

Formosinho, J. & Machado, J. (2004). Evolução das Políticas e da Administração da Educação em Portugal. Revista do fórum Português da Administração Educacional, 4, (pp 6-31).

Godinho, A. (2012). School closures and community revitalisation: the case of Óbidos, Portugal. CELE Exchange 2012/. OECD.

Latorre, A (2003). La Investigación-Acción. Barcelo: Graó.

Pinhal, J. (1997). Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In Ana Luís, J. Barroso e J. Pinha. A administração da educação: investigação, formação e práticas. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional.

Gestão dos Recursos Públicos para a Educação Infantil: concepções dos secretários municipais de educação e conselheiros do FUNDEB em municípios do nordeste brasileiro

Patrícia Maria Uchôa Simões
Fundação Joaquim Nabuco/Fundaj/Brasil
patricia.simoes@fundaj.gov.br

Juceli Bengert Lima
Fundação Joaquim Nabuco/Fundaj/Brasil
juceli.bengert@fundaj.gov.br

Manoel Zózimo Neto
Fundação Joaquim Nabuco/Fundaj/Brasil
manoel.zozimo@fundaj.gov.br

Resumo - A implantação do FUNDEB iniciou o debate nacional sobre o uso de recursos públicos e o investimento na Educação Infantil. A escolha por uma política de inclusão das crianças pequenas nas creches e pré-escolas vem se dando no país a partir da importância que a primeira infância vem assumindo na agenda societária e governamental. Este estudo analisou as percepções de Secretários Municipais de Educação e Conselheiros Municipais do FUNDEB em 382 municípios do Nordeste brasileiro sobre a utilização desses recursos na Educação Infantil. Trata-se de uma pesquisa de natureza quantitativa, cuja amostra foi probabilística estratificada, com a participação de 382 Secretários de Educação e 2.489 Conselheiros Municipais. De forma geral, os dois segmentos, secretários e conselheiros, convergiram em suas opiniões, apenas foi revelada uma visão mais positiva dos secretários sobre a adequação das formas de investimento, no sentido de aumentar a qualidade da Educação Infantil. Os participantes assinalaram o uso dos recursos do Fundeb tanto para a ampliação do atendimento, como para a melhoria da qualidade. Foi registrada uma divergência no que se refere à aplicação maior na formação docente, afirmada pelos secretários, enquanto os conselheiros destacaram o maior investimento no aumento dos salários. Como conclusão, este estudo dialoga com estudos anteriores que apontam para a priorização dos investimentos dos municípios no ensino fundamental, etapa compartilhada entre municípios e estado, mesmo considerando que as vagas nas creches ainda são insuficientes. Por fim, estudos que tragam para a discussão as concepções de gestores são importantes, uma vez que para a implantação de uma política de inclusão das crianças pequenas na Educação Infantil, faz-se necessário uma mudança cultural na concepção dos diferentes atores e segmentos da sociedade sobre o direito da criança a um atendimento educacional de qualidade.

Palavras-chave: Educação Infantil; Gestão; Fundeb

1. Introdução:

A Constituição Federal do Brasil de 1988 definiu o percentual mínimo para o financiamento da educação pública de 18% do orçamento da União e 25% dos impostos dos Estados e Municípios. A LDB de 1996 introduziu uma modificação nesses percentuais possibilitando os municípios utilizarem um percentual diferente para a educação determinado pela Lei Orgânica de cada

cidade, sendo que deveria ser respeitado o mínimo de 25%. Apesar dessa definição quanto aos percentuais mínimos a serem gastos com a educação básica, não há no texto da Constituição uma determinação de um mínimo que deve ser destinado com as diferentes etapas do ensino. A Constituição também define que os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio, e os municípios no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Aqui também apesar de ser definido que esses entes federados devem cooperar entre si, não há uma maior especificação de como deve ser essa cooperação.

Em 1996, com a criação do Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, os estados e municípios passaram a receber recursos para a oferta da educação pública de acordo com o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental. Esse mecanismo de arrecadação e distribuição de recursos provocou uma tendência nacional de retirada das crianças de seis anos da Educação Infantil e sua inserção no Ensino Fundamental pelas redes municipais com o objetivo de aumentar os recursos recebidos do FUNDEF. Muitos estudos apontam para o fato de que ao longo da década de 90, a maioria dos municípios priorizou essa etapa do ensino, direcionando esforços e recursos para essa etapa e deixando os investimentos na educação infantil sujeitos à disponibilidade orçamentária (Becker, 2008, Bassi, 2011; Pinto, 2007).

Jesus (2008), numa pesquisa exploratória, analisou os investimentos em Educação Infantil do ano de implantação do Fundef (1996), até a aprovação do Fundeb (2007). Seus resultados ressaltam que, mesmo considerando que a Educação Infantil foi inna maioria das regiões do país, o valor/aluno ano é considerado inferior ao mínimo necessário. Além disso, assim como outros autores, o estudo chama a atenção para a necessária ação mais efetiva da União junto ao financiamento da Educação Infantil. Essa autora afirma que:

> (…) Na política de financiamento à educação básica, percebemos que o Fundef foi absolutamente omisso no sentido da alocação de verbas à educação infantil. O Fundeb, recém-aprovado no Congresso, embora incluindo a modalidade, apresenta percentuais acanhados no sentido do financiamento. Ainda devemos considerar o fato de que a complementação da União manteve-se no mesmo percentual comparativamente ao Fundef. (Jesus, 2008, p.293)

Em 2007, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) que destina recursos para a Educação Básica, com a inclusão da Educação Infantil. Apesar de esse fundo ter sido um dos fatores que possibilitou a ampliação da Educação Infantil, o formato adotado na destinação dos recursos provocou perda de recursos pelos pequenos municípios por serem os que têm maior participação de transferências na receita total. Os municípios de maior porte além de ter maior autonomia e, assim, conseguir a maior parte de sua renda por meio de receitas próprias, também têm as maiores redes escolares e, portanto, um maior coeficiente de repasse do fundo, que é calculado com base no total de matrículas do município.

Dessa forma, apesar dos recursos do Fundeb destinados à Educação Infantil, a ampliação da oferta de creches permanece ligada à capacidade financeira e de recursos humanos nos

municípios o que tem como consequência um acesso restrito e uma oferta com precariedade no que diz respeito à qualidade do atendimento.

> Considerando o fato de que os municípios, elo mais frágil na realidade tributária do país, arcam com a maior parcela da educação infantil, e os estados priorizam o ensino fundamental (07-14) anos, caberia à União uma ação mais efetiva junto ao financiamento da educação infantil.(Jesus, 2008, p.293)

No entanto, registra-se que a proposta do FUNDEB trouxe modificações importantes na organização da participação financeira das esferas de governo. A União, que no formato de financiamento anterior passa a contribuir com valores crescentes a cada ano da implantação do Fundo. Nesta nova configuração, 60% dos recursos recebidos pelas redes de ensino devem ser aplicados na remuneração dos profissionais do magistério. Além disso, os recursos devem contemplar todas as etapas de ensino da educação básica, incluindo, por exemplo, áreas como a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Indígena e Quilombola.

Gaspar (2010) analisou a criação do FUNDEB e o financiamento da Educação Infantil no Brasil, considerando a legislação vigente e a organização do financiamento desta etapa da educação básica nas últimas décadas. Ao comparar os dois fundos de manutenção da educação, FUNDEB e FUNDEF, ressalta que a partir da implantação do FUNDEB, nota-se um avanço no atendimento da criança de zero a cinco anos. Entretanto, o autor considera que é necessário um investimento na qualidade desse atendimento, desde a ampliação da infraestrutura até a formação dos profissionais, pois é preciso considerar que o custo per capita nas creches é superior as outras modalidades da educação básica. O autor ainda ressalta a importância de se assegurar a diminuição das disparidades entre as regiões do país, no que diz respeito ao financiamento da educação básica, através de um maior aporte de recursos por parte do Governo Federal:

> O Fundeb trouxe ao debate o estabelecimento de prioridades de investimentos na Educação Infantil. Realizou-se muito desde a sua implantação, diante da evidência do pequeno aumento nos orçamentos municipais vinculados ao novo modelo de fundo de financiamento. Contudo, deve-se afirmar que, ainda que pesem as dificuldades, deu-se um passo na direção de um novo conceito de escola pública e, principalmente, ensejou-se a busca pela melhoria da qualidade no Brasil (Gaspar, 2010, p.133).

Becker (2008) traçou um diagnóstico da situação de acesso e financiamento da educação infantil no Brasil que indica a crescente demanda por creches e pré-escolas e o insuficiente valor médio do aluno para creches. Apesar disso, a autora constata uma evolução no atendimento ao longo dos últimos anos em virtude das mudanças nas legislações o que pode revelar que há uma priorização do acesso em relação à qualidade do ensino ofertado. A autora ainda alerta para a municipalização da Educação Infantil e a participação do setor privado na provisão desta etapa de ensino. Também ressalta que o maior atendimento em instituições públicas nas regiões com menor grau de desenvolvimento, como o Norte e Nordeste o que pode revelar que, nas regiões mais desenvolvidas e que concentram o maior número de matrículas, há uma maior participação do setor privado.

Em estudo recente, Bassi (2010) analisou a relação entre atendimento e financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. O estudo realizou entrevistas com gestores e técnicos das secretarias de educação municipais e analisou documentos oficiais relativos à aplicação dos recursos entre os anos de 2007 a 2009. Também foram feitas consultas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação e no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação, disponíveis na página eletrônica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A análise desses dados revelou a diversidade na composição do atendimento a essa faixa etária e desigualdades entre as capitais estudadas.

Ainda são poucos os estudos que analisam a situação da Educação Infantil, considerando as mudanças advindas no contexto do Fundeb. Este estudo pretende investigar as concepções de Secretários e Conselheiros Municipais de Educação de municípios do Nordeste do Brasil sobre a utilização dos recursos do Fundeb na Educação Infantil.

2. Materiais e métodos

Este estudo trata-se de um recorte de uma pesquisa mais ampla realizada na Região Nordeste cujo objetivo é analisar a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em municípios do Nordeste na gestão municipal da educação a partir da dinâmica da ação nos diferentes espaços da política educacional.

Os dados foram coletados no período de agosto a novembro de 2014.

Trata-se de um estudo de natureza quantitativa e os dados coletados foram analisados com base na estatística descritiva com auxílio do *software* SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

A pesquisa abrangeu os nove estados da Região Nordeste e teve como base para a seleção dos municípios uma amostra probabilística estratificada por conglomerados, válida para toda a região. Os critérios para a ponderação foram baseados no tamanho da população de cada município e de cada estado e foi estratificada em quatro conglomerados definidos a partir do "Nível Relativo de Desenvolvimento Educacional do Município", calculado com base em duas variáveis: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal referente apenas à dimensão educacional (IDHM-ED) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) referente apenas ao Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano).

Assim, os conglomerados para cada estado separadamente foram: (a) nível <u>alto</u> de desenvolvimento educacional relativo; (b) nível <u>médio alto</u> de desenvolvimento educacional relativo; (c) nível <u>médio baixo</u> de desenvolvimento educacional relativo; (d) nível <u>baixo</u> de desenvolvimento educacional relativo. As amostras foram ponderadas pela população de cada estado e depois os municípios foram selecionados, com equiprobabilidade, dentro de cada conglomerado.

A tabela 1, a seguir, apresenta o número de municípios definidos para cada estado e o percentual relativo ao total da amostra que ficou definida em 382 municípios.

Tabela 1: Amostra definida por Estado da Região Nordeste

Estado	Nº de Municípios	Percentual de Municípios
Sergipe	14	3,7
Bahia	108	28,3
Piauí	21	5,5
Rio Grande do Norte	22	5,8
Alagoas	20	5,2
Paraíba	28	7,3
Pernambuco	65	17,0
Maranhão	48	12,6
Ceará	56	14,7
Total	**382**	**100%**

Fonte: Pesquisa, 2014

Para cada município, definido pela amostra, estava previsto entre oito e dez entrevistas. Além do Secretário de Educação, foram entrevistados os membros do Conselho do Fundeb, em cada uma das representações que o compõe: Presidente do Conselho do Fundef ou Vice-Presidente; representante do governo; representante dos pais dos alunos; representante dos estudantes; representantes dos professores da rede pública da educação básica; representante dos diretores da pública da educação básica; representante dos servidores da pública da educação básica; representante do Conselho Tutelar e representante do Conselho Municipal de Educação.

No recorte feito para este artigo selecionamos das 50 questões apresentadas aos participantes, seis questões de perfil e cinco questões específicas sobre o uso dos recursos do Fundeb para a Educação Infantil.

3. Resultados e discussão

3.1. Perfil dos participantes da pesquisa

Entre os 382 secretários consultados, 64,1% são professores, 68,8% são do sexo feminino, sendo que o mais jovem tem 20 anos e o mais idoso tem 76 anos, perfazendo uma média de idade da ordem de 46 anos e dos 2605 conselheiros, 50,1% são professores, sendo 71,5%, sendo o mais jovem de 13 anos e o mais idoso com 72 anos, perfazendo uma média de idade da ordem de 40 anos.

Tabela 2: Distribuição dos entrevistados quanto ao gênero

Gênero	Nº de Secretários	% de Secretários	Nº de Conselheiros	% de Conselheiros
Feminino	263	68,8	1863	71,5
Masculino	119	31,2	742	28,5
Total	**382**	**100%**	**2605**	**100%**

Fonte: Pesquisa, 2014

Em relação à escolaridade, 52,6% dos secretários e 34,4% dos conselheiros é especialista, tendo ainda 9,9% dos secretários e 1,3% dos conselheiros com Mestrado ou Doutorado. Entretanto,

registra-se que, na amostra, havia 24 (6,3%) secretários e 965 (37%) conselheiros sem curso de graduação.

Tabela 3: Escolaridade dos Secretários e Conselheiros da amostra

Maior Escolaridade	Nº de Secretários	% de Secretários	Nº de Conselheiros	% de Conselheiros
Fundamental incompleto	3	0,8	95	3,6
Fundamental completo	-	-	57	2,2
Médio incompleto	1	0,3	113	4,3
Médio completo	8	2,1	455	17,5
Superior incompleto	12	3,1	245	9,4
Superior Completo	115	30,1	701	26,9
Especialização	201	52,6	896	34,4
Mestrado	26	6,8	22	0,8
Doutorado	12	3,1	14	0,5
Não respondeu	4	1,0	07	0,3
Total	**382**	**100%**	**2605**	**100%**

Fonte: Pesquisa, 2014

Em relação ao tempo em que o mesmo está atuando no cargo ou no conselho variou entre um mês e 264 meses, resultando em uma média de 27,1 meses, ou seja, aproximadamente 2,3 anos. A tabela 3, a seguir, detalha melhor o tempo em que os entrevistados estão à frente da Secretaria de Educação do município ou como membro do Conselho Municipal de Educação, indicando que 70,4% dos secretários e 77,8% dos conselheiros está há menos de dois anos na função.

Tabela 4: Tempo de atuação dos entrevistados como Secretários e Conselheiros municipais

Tempo no cargo em anos	Nº de Secretários	% de Secretários	Nº de Conselheiros	% de Conselheiros
Menos de 1 ano	79	20,7	782	30,0
1|— 2	190	49,7	1246	47,8
2|— 3	32	8,4	320	12,3
3|— 4	12	3,1	66	2,5
4|— 5	8	2,1	63	2,4
Mais de 5 anos	48	12,6	27	1,0
Não sabe/Não respondeu	13	3,4	101	3,9
Total	**382**	**100%**	**2605**	**100%**

Fonte: Pesquisa, 2014

Quando questionados se já haviam exercido a função anteriormente, 261 secretários afirmaram que sim, sendo assim, a primeira experiência na função para 68,3% entre os secretários entrevistados.

O principal empregador dos Secretários de Educação é a prefeitura municipal, responsável pelos vencimentos de 78,8% dos entrevistados. Entretanto 15,4% estão ligados ao governo do Estado ou ao governo Federal.

Tabela 5: Principal empregador dos Secretários de Educação

Principal empregador	Nº de Secretários	% de Secretários
Prefeitura Municipal	301	78,8
Governo do Estado	55	14,4
Governo Federal	4	1,0
Iniciativa Privada	5	1,3
Sem Vínculo	2	0,5
Aposentado	6	1,6
Não sabe/Não respondeu	9	2,4
Total	**382**	**100%**

Fonte: Pesquisa, 2014

Tabela 6: Segmentos representados pelos Conselheiros do Fundeb

Representação	Nº de Conselheiros	% de Conselheiros
Governo (Prefeitura/secretaria)	505	19,4
Professores	391	15,0
Diretores das Escolas Públicas	364	14,0
Pais de Alunos	339	13,0
Servidores das Escolas Públicas	215	8,3
Alunos	155	6,0
Conselho Municipal da Educação	259	9,9
Conselho Tutelar	144	5,5
Outros	233	8,9
Total	**2605**	**100%**

Fonte: Pesquisa, 2014

3.2. O uso dos recursos do Fundeb na Educação Infantil

A seguir estão apresentados os resultados das questões específicas sobre a utilização dos recursos do Fundeb na Educação Infantil, segundo a percepção dos secretários e conselheiros de educação. Quando questionados se os recursos do Fundeb têm sido utilizados para a **ampliação do atendimento** da Educação Infantil, 84% dos secretários e 49,8% dos conselheiros afirmaram que sim.

Tabela 7: Utilização dos recursos do Fundeb para a ampliação do atendimento na Educação Infantil

Respostas	Nº de Secretários	% de Secretários	Nº de Conselheiros	% de Conselheiros
Sim	321	84,0	1297	49,8
Não	60	15,7	1124	43,1
Não sabe/Não respondeu	1	0,3	184	7,1
Total	**382**	**100%**	**2605**	**100%**

Fonte: Pesquisa, 2014

Dentre os 321 secretários e 1297 conselheiros que confirmaram a ampliação do atendimento na Educação Infantil com recursos do Fundeb, 92,2% dos Secretários Municipais e 84,6% dos

conselheiros afirmam que estão sendo utilizados para aumento de número de matrículas em instituições públicas. A tabela 9 detalha suas respostas.

Tabela 8: Formas da ampliação do atendimento da Educação Infantil com os recursos do Fundeb

Formas de ampliação indicadas	Nº de Secretários	% de Secretários	Nº de Conselheiros	% de Conselheiros
Aumentando o número de matrículas em instituições públicas	296	92,2	1097	84,6
Reformas, ampliação e manutenção das escolas	6	1,9	24	1,9
Compra de material didático	6	1,9	11	0,8
Contratação e formação de professores	5	1,6	16	1,2
Aumentando o número de matrículas em instituições conveniadas	4	1,2	31	2,4
Construção de creches e pré-escolas	3	1,2	16	1,2
Não sabe/Não respondeu	1	0,3	78	6,0
Total	**321**	**100%**	**1297**	**100%**

Fonte: Pesquisa, 2014

Quando a pergunta se relaciona com a utilização dos recursos do Fundeb para **a melhoria da qualidade** do atendimento da primeira etapa da educação básica há um aumento nas respostas positivas, com 92,7% dos secretários e 84,6% dos conselheiros confirmando este investimento.

Tabela 9: Uso do Fundeb para a melhoria da qualidade do atendimento na Educação Infantil

Respostas	Nº de Secretários	% de Secretários	Nº de Conselheiros	% de Conselheiros
Sim	354	92,7	2086	80,1
Não	28	7,3	379	14,5
Não sabe/Não respondeu	-	-	140	5,4
Total	**382**	**100%**	**2605**	**100%**

Fonte: Pesquisa, 2014

A forma como os recursos do Fundeb foram utilizados para a melhoria da qualidade do atendimento, na percepção dos 354 secretários e 2086 conselheiros municipais que confirmaram esta melhoria, estão apresentadas na tabela 10.

Dentre os Secretários Municipais, um percentual maior (37,3%) considerou que os recursos foram direcionados para a formação continuada dos profissionais na área específica da educação infantil, enquanto que os conselheiros consideram, em sua maioria (29,6%), que os recursos foram utilizados para a melhoria das condições salariais dos profissionais desta etapa. Como a questão foi estimulada e aberta, cada entrevistado pode indicar mais de um item.

Tabela 10: Melhoria da qualidade do atendimento da Educação Infantil com o uso do Fundeb

Formas de melhoria indicadas	Nº de	% de	Nº de	% de

	Secretários	Secretários	Conselheiros	Conselheiros
Apoiando a formação continuada dos profissionais na área específica da Educação Infantil.	132	37,3	565	27,1
Melhorando as condições salariais dos profissionais de Educação Infantil	112	31,6	617	29,6
Promovendo a manutenção das estruturas físicas das instituições.	95	26,8	493	23,6
Possibilitando a compra de materiais didáticos para essa faixa etária.	69	19,5	414	19,9
Outros: Abertura de creches, construção e ampliação de creches e pré-escolas.	5	1,4	-	-

Fonte: Pesquisa, 2014 (Questão estimulada e de múltipla resposta)

Quando questionados sobre a utilização dos recursos do Fundeb para a promoção de **melhorias no atendimento da Educação Infantil no campo,** 86,9% dos secretários e 67,6% dos conselheiros confirmaram este investimento.

Tabela 11: Uso do Fundeb para melhorias no atendimento da Educação Infantil no campo

Respostas	Nº de Secretários	% de Secretários	Nº de Conselheiros	% de Conselheiros
Sim	332	86,9	1760	67,6
Não	44	11,5	446	17,1
Não sabe/Não respondeu	6	1,6	399	15,3
Total	**382**	**100%**	**2605**	**100%**

Fonte: Pesquisa, 2014

Quanto à forma desta utilização, para quem respondeu afirmativamente, a questão foi aberta e cada entrevistado poderia indicar mais de uma forma que julgasse necessário. As respostas foram agrupadas segundo as seguintes categorias:

- Investimento em Infraestrutura: construção e reforma de creches e pré-escolas
- Investimento em professores e profissionais de educação
- Ampliação de vagas
- Aquisição de material didático compatível com a faixa etária
- Acompanhamento pedagógico
- Aquisição de mobiliário e equipamentos
- Melhoria da qualidade da merenda escolar
- Melhoria da qualidade do transporte escolar

Apesar da merenda e do transporte escolar estarem ligados a programas do MEC, financiadas pelo FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, estas respostas foram

contabilizadas conforme os secretários responderam, ou seja, os secretários sinalizaram que os recursos do Fundef foram utilizados para a merenda escolar e transporte escolar e isto pode indicar duas coisas: ou o secretário se equivocou quanto à fonte do recurso ou os municípios estão complementando os custos com a merenda escolar e transporte escolar com os recursos do Fundeb.

Esta informação também indica que o investimento em transporte escolar para a Educação Infantil é considerado uma melhoria por 4,5 dos entrevistados se contrapondo às reivindicações dos movimentos sociais do campo em relação ao uso do transporte escolar para o acesso à escola, por crianças tão pequenas.

A tabela 12 a seguir apresenta as respostas dos entrevistados distribuídas nas categorias criadas. Os percentuais foram calculados sobre os 332 secretários e 1760 conselheiros que afirmaram que houve melhorias.

Tabela 12: Formas como os secretários e os conselheiros percebem a melhoria da qualidade do atendimento da Educação Infantil com o uso dos recursos do Fundeb no campo

Formas de melhoria indicadas		Nº de Secretários	% de Secretários	Nº de Conselheiros	% de Conselheiros
Reforma, manutenção, ampliação, investimento na infraestrutura das escolas		115	34,6	389	22,1
Aquisição de material didático adequado à faixa etária		89	26,8	235	13,4
Professores e profissionais da educação	Contratação de novos profissionais	7	2,1	16	0,9
	Formação continuada	46	13,9	232	13,2
	Melhorias nos salários	26	7,8	69	3,9
Melhorias no transporte escolar		30	9,0	223	12,7
Construção de creches e pré-escolas		21	6,3	66	3,8
Melhoria na qualidade da merenda escolar		15	4,5	101	5,7
Ampliação das vagas para creche e pré-escola		10	3,0	25	1,4
Acompanhamento pedagógico e construção de proposta pedagógica específica para o campo		6	1,8	15	0,9
Aquisição de mobiliários e equipamentos		6	1,8	11	0,6

Fonte: Pesquisa, 2014. (Questão estimulada e de múltipla resposta)

Segundo os participantes da pesquisa, quando os recursos do Fundeb são utilizados para a Educação Infantil no campo, estes estão sendo utilizados prioritariamente para a reforma, manutenção e infraestrutura das creches e pré-escolas já existentes, com 34,6% dos secretários e

26,1% dos conselheiros as indicações, seguido pela aquisição de material didático adequado à faixa etária, com 26,8% das indicações pelos secretários e 13,4% dos conselheiros. A valorização dos profissionais da educação foi apontada por 23,8% dos secretários e 19% dos conselheiros entrevistados como forma de investimento deste recurso na melhoria da qualidade do atendimento para esta etapa da educação básica.

4 Considerações Finais

Os resultados da pesquisa indicaram que os secretários têm uma concepção mais positiva quanto ao uso dos recursos do Fundeb na Educação Infantil que os conselheiros.

Segundo os secretários participantes da pesquisa, o investimento destinado à Educação Infantil foi dirigido tanto à ampliação do atendimento, principalmente para o aumento do número de matrículas em escolas públicas, quanto à melhoria da qualidade do atendimento, com maior volume de recursos para a valorização dos profissionais da Educação Infantil, principalmente no apoio à formação continuada dos profissionais na área específica desta etapa de ensino.

Entre os conselheiros, houve uma divisão de opiniões quanto à destinação dos recursos para a ampliação do atendimento. Cerca de metade desses participantes não considera que houve recursos para tal fim. Entre os que acharam que os recursos do Fundeb foram utilizados para a ampliação do atendimento, observa-se uma concordância com a opinião da maioria dos secretários de que esse investimento favoreceu ao aumento do número de matrículas. Esse grupo de participantes também concorda com a maioria dos secretários quanto ao emprego de verbas do Fundeb para a melhoria da qualidade mas destaca o aumento das condições salariais dos profissionais de educação.

No que se refere à especificidade da Educação Infantil no campo, tanto secretários como conselheiros revelaram ter sido investido recursos para a melhoria do atendimento principalmente na reforma, manutenção, ampliação das escolas.

Esses resultados revelam uma percepção de secretários e conselheiros quanto à necessidade de recursos para a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da Educação Infantil. A visão positiva dos participantes, apesar da diferença das informações oriundas dos dados oficiais que se mostram muito negativas para essa etapa do ensino, parece apontar para uma sensibilização para a prioridade do investimento na Educação Infantil.

Como conclusão, este estudo dialoga com estudos anteriores que apontam para a priorização dos investimentos dos municípios no ensino fundamental, etapa compartilhada entre municípios e estado, mesmo considerando que as vagas nas creches ainda são insuficientes, embora seja de responsabilidade do poder local, dos municípios. Por fim, estudos que tragam para a discussão as concepções de gestores são importantes, uma vez que para a implantação de uma política de inclusão das crianças pequenas na Educação Infantil, faz-se necessário uma mudança cultural na concepção dos diferentes atores e segmentos da sociedade sobre o direito da criança a um atendimento educacional de qualidade.

Referências:

Barbosa, M. C. S; Gehlen, I; Fernandes, S. B.(2012). A oferta e a demanda de Educação Infantil no campo: um estudo a partir de dados primários. In BARBOSA, Maria Carmem Silveira (Org). *Oferta e demanda de educação infantil no campo*. (p.71-106.). Porto Alegre: Evangraf.

Bassi, Marcos Edgar. (2010). Financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, v.41, n.142, (p.116-141). São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

Becker, Fernanda da Rosa. (2008). Educação Infantil no Brasil a perspectiva do acesso e do financiamento. *Revista Iberoamericana de Educação*, n.47, (p.141-155). Madrid: OEI.

Bisquerra, R; Sarriera, J.C.; Martínez, F. (2004). *Introdução à estatística:* enfoque informático com o pacote estatístico SPSS**.** Porto Alegre: Artmed.

Brasil Lei n. 11.494. (2007). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF.

Brasil (2008) Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de abril de 2008. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF.

Brasil (2009). Ementa Constitucional nº 59. *Diário Oficial da União.* Brasília, DF.

Brasil (2014). Lei nº 13.005. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**.** *Diário Oficial da União,* Brasília, DF.

Campos, Maria Malta; Fullgraf, Jodete & Wiggers, Verena. (2006). A qualidade da Educação Infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, v.36, n. 127, (p. 87-128). São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

Castro, Jorge Abrahão de Castro. Barreto, Ângela Rabelo (2003). Financiamento da Educação Infantil: desafios e cenários para a implementação do Plano Nacional de Educação. *Texto para Discussão*, n. 965. Brasília: IPEA.

Gaspar, Maria de Lourdes Ribeiro. (2010). Os impactos do FUNDEB na Educação Infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento. *Evidência*. n. 6. (p.121-136). Araxá: Uniaraxá.

IBGE (2010) *Censo Demográfico 2010 – Resultados do universo*. http://www.ibge.gov.br. (Acessível em 20 de dezembro de 2011).

Jesus, Wellington Ferreira de. (2008). O financiamento a Educação Infantil não é brincadeira de criança: entre a ausência do FUNDEF e a insuficiência do FUNDEB? *Interação.* n. 33, v.2, (p.281-296). Goiânia: Faculdade de Educação da UFG.

Pinto, José Marcelino de Rezende. (2007) A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*. (p.77-97) Campinas: CEDES.

Planejamento da Educação em Municípios Brasileiros: as Ações de Gestão Educacional em Âmbito Local

Regina Tereza Cestari de Oliveira
Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS, Brasil
FUNDECT/MS
e-mail: reginacestari@hotmail.com

Resumo- O Plano de Ações Articuladas (PAR) instituído pelo Decreto 6.094/2007, no segundo mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, adquiriu centralidade na política educacional brasileira, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Trata-se de um instrumento de planejamento estratégico, elaborado pelos estados e municípios, para recebimento de assistência técnica e financeira do Ministério da Educação (MEC), estruturado em quatro dimensões, entre elas, Gestão Educacional. Este texto apresenta resultados de pesquisa que tem como objetivo analisar o processo de implementação de ações definidas no PAR em cinco municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, de modo a verificar as implicações para a gestão democrática da escola pública. O foco nos municípios deve-se à importância que adquiriram no federalismo brasileiro, ao assumirem o *status* de entes federados, atribuído pela Constituição Federal de 1988, com responsabilidades e deveres próprios. Para tanto, foram utilizados como procedimentos metodológicos: análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas com atores locais, responsáveis pelo acompanhamento do PAR. Os resultados mostraram, por um lado, o caráter centralizador do governo federal, pois o MEC elaborou, previamente, critérios e indicadores para definição de ações e, por outro, que esse Ministério induziu à implantação de ações, que podem ser consideradas fundamentais à gestão democrática da educação, como: acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação; criação do Conselho Municipal de Educação; implantação de conselhos escolares; elaboração coletiva do projeto pedagógico nas escolas e, ao mesmo tempo, divulgação e análise dos resultados de avaliações oficiais do MEC. As demandas instituídas no PAR podem reafirmar as relações de poder ou conduzir à democratização da gestão da educação básica, dependendo das condições estruturais, do planejamento e da capacidade de respostas na esfera de implementação local e das escolas.

Palavras-chave: planejamento educacional; Plano de Ações Articuladas (PAR); gestão democrática da educação básica.

Introdução

Este texto apresenta resultados de pesquisa que tem como objetivo analisar o processo de implementação de ações definidas no Plano de Ações Articuladas (PAR) em cinco municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, de modo a verificar as implicações para a gestão democrática da escola pública. Para tanto, foram utilizados como procedimentos metodológicos análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas a partir de roteiros prévios permitindo abarcar um conjunto de informações de maneira menos diretiva (TRIVIÑOS, 1987), com atores

locais, ou seja, representantes das Secretarias Municipais de Educação, responsáveis pelo acompanhamento do PAR.

Considera a importância das peculiaridades regionais, as relações de força manifestas e as especificidades presentes na materialização de políticas governamentais, na perspectiva de Vieira (1992) de que:

> [...] o grau de antagonismo atingido no confronto das forças sociais, em dado momento e em determinado lugar; os interesses e as ideologias predominantes na burocracia do Estado, sobretudo nos setores responsáveis pela elaboração e pela aplicação da política econômica e da política social; a formação dos chamados técnicos**;** as peculiaridades regionais**,** enfim, o movimento da história destas e o de outras políticas *são elementos muito mais imprescindíveis à análise.* Sem tais elementos, qualquer tentativa de analisá-las não ultrapassará os limites do retrato inacabado, nem dos indícios mais ou menos óbvios. (VIEIRA, 1992, p. 25-26, grifos do autor).

O foco nos municípios deve-se à importância que adquiriram no federalismo brasileiro, ao assumirem o *status* de entes federados, atribuído pela Constituição Federal de 1988, ou seja, foram integrados como entes federativos Na análise de Cury (2006, p. 121) "O reconhecimento dos Municípios como tais representa uma mudança jurídico-política de grande significado".

Não se pode esquecer que o arranjo federativo foi pensado como sustentáculo básico da democracia, rompendo com a tradição centralizadora, no sentido de garantir a distribuição de poderes e responsabilidades. (OLIVEIRA, 2009, p.23).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu, também, conforme Art. 205, Inciso VI, a "gestão democrática do ensino público, na forma da lei", como um dos princípios do ensino (BRASIL, 1988), e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 reafirmou esse princípio no Art. 3°, Inciso VIII, "gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino" e estabeleceu a cada um dos sistemas (federal, estadual e municipal) responsabilidades próprias e campos de atuação definidos. (BRASIL, 1996).

Salienta-se que a gestão democrática incorporada como princípio pela Constituição Federal resulta das pressões populares, concebida como parte do projeto de luta da sociedade civil organizada contra a ditadura militar (1964-1985), na construção das liberdades democráticas para o conjunto da sociedade brasileira.

Assim, após o arranjo institucional com as deliberações da Constituição Federal, a gestão de políticas públicas no Brasil, é uma atribuição dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, com suas características diferenciais e com suas responsabilidades específicas. Nesse sentido, cabe aos municípios, na condição de entes federados, à responsabilidade de atender prioritariamente o 'ensino fundamental' e a 'educação infantil' e aos estados e o Distrito Federal atuar prioritariamente no 'ensino fundamental e médio' (BRASIL, 1996). Com a Emenda Constitucional (EC) n° 59 e a ampliação da obrigatoriedade do ensino de quatro aos 17 anos, a responsabilidade principal dos municípios é a oferta de escolarização de quatro a 14 anos, fixada constitucionalmente. (BRASIL, 2009).

Planejamento Educacional no Governo Lula da Silva (2007-2010)

Na primeira década do século XXI, os Planos Plurianuais do Governo Luiz Inácio Lula da Silva propõem, em seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010), articular a relação entre políticas de desenvolvimento econômico e políticas de desenvolvimento social. (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2013).

Nesse sentido, o Plano Plurianual - PPA 2008-2011, um dos instrumentos de planejamento definidos na Constituição Federal de 1988, [...] busca articular e integrar as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo em continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo no PPA 2004-2007. Para o novo período, o Plano promoverá desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade. (BRASIL, 2007a, p. 11). Para tanto, define a combinação de três agendas prioritárias: 1º - o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); 2º - o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e 3º - a Agenda Social. Enfatiza que,

> A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão são simultaneamente impactados pela educação. A educação de qualidade representa, portanto, um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza. (BRASIL, 2007a, p. 16).

Nesse sentido, o governo federal apresenta como parte da agenda estratégica, a execução do PDE que, segundo o documento, "[...] reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica". (BRASIL, 2007a, p. 18).

De acordo com Saviani (2009), a singularidade do PDE manifesta-se na preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira, sendo que sua identidade própria está dada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), ao tentar agir e resolver esse problema.

E isso, segundo o autor, "[...] veio ao encontro dos clamores da sociedade diante do fraco desempenho das escolas à luz dos indicadores nacionais e internacionais do rendimento dos alunos". Salienta, no entanto, que,

> Esses clamores adquiriram maior visibilidade com as manifestações daquela parcela social com mais presença na mídia, em virtude de suas ligações com a área empresarial. Tal parcela só mais recentemente vem assumindo a bandeira da educação, em contraste com os educadores, que apresentam uma história de lutas bem mais longa (SAVIANI, 2009, p. 31).

O autor refere-se ao Movimento Todos pela Educação, organizado a partir do empresariado brasileiro, criado em setembro de 2006, tendo como principais integrantes o Grupo Gerdau, o Grupo Suzano, o Banco Itaú, o Banco Bradesco, o Instituto Unibanco e parceiros como Instituto as organizações Globo e o Instituto Ayrton Senna (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012). Esse movimento,

> [...] visa mobilizar a iniciativa privada e organizações sociais do chamado 'terceiro setor' para atuar de forma convergente, complementar e sinergética com o Estado no provimento das políticas públicas. O ponto central de sua estratégia é a corresponsabilidade e a busca de eficiência, eficácia e efetividade. Seu enfoque é primordialmente voltado à melhoria da

> qualidade do ensino traduzida em indicadores mensuráveis obtidos por meio de avaliações externas (SHIROMA & GARCIA & CAMPOS, 2011, p. 234).

O PDE, como já mencionado, é parte da agenda estratégica do governo e, segundo o PPA 2008-2011 "[...] reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica". (BRASIL, 2007a, p. 18).

Na mesma data do lançamento do PDE foi apresentado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, que oficializou o PDE para a educação básica. Segundo este Decreto (Art. 1°) o "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados e Municípios, atuando em regime de colaboração das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica" (BRASIL, 2007b). Essa qualidade será aferida, objetivamente, como já mencionado, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Conforme o Art. 2° do mencionado decreto, os entes federados deverão pautar as suas ações nas 28 diretrizes relacionadas, destacando-se, aqui, aquelas voltadas para a gestão da educação, ou seja:

> XX- acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
>
> XXI- zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
>
> XXII- promover a gestão participativa na rede de ensino;
>
> XXIII- elaborar Plano de Educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
>
> XXV- fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;
>
> XXVIII- organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e os dirigentes do sistema educacional público encarregados da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. (BRASIL, 2007b).

Segundo o governo federal, a adesão de estados e municípios ao Plano de Metas significa mais do que o reconhecimento das diretrizes elencadas. "Significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local". (BRASIL, 2007c, p. 24).

Para tanto, o mesmo decreto instituiu o Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento operacional elaborado pelos estados e municípios, para recebimento de assistência técnica e financeira do Ministério da Educação (MEC). Desse modo, prevê a aplicação de diagnóstico e organização das ações, segundo os indicadores previamente definidos pelo MEC, conforme orientações constantes no documento "Instrumento de Campo". (BRASIL, 2008).

Com isso, a União estabeleceu a política de regulação centralizada das transferências voluntárias e da assistência técnica do MEC aos estados e municípios. Tanto que de acordo com o *site* do MEC, desde o lançamento do Plano, em abril de 2007, até final de julho de 2008, os 5.563

municípios brasileiros e todos os 26 estados e Distrito Federal aderiram ao Compromisso. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÂO, 2008).

Assim, o planejamento dos sistemas/redes de educação passou a ser realizado mediante as orientações do PAR, baseado em diagnóstico que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão dos sistemas de ensino, com vista à melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007b), estruturado em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. (BRASIL, 2007c).

O PAR em municípios sul-mato-grossenses

A pesquisa em pauta, conforme mencionado na Introdução deste texto, estabeleceu como foco a seleção de municípios brasileiros, localizados no Estado de Mato Grosso do Sul. Este estado está situado na Região Centro-Oeste do Brasil, fronteira a sudoeste, com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia; a sudeste, com os Estados de Minas Gerais e São Paulo; ao sul, com o Paraná; e, ao norte, com Mato Grosso e Goiás. Tem uma área de 357.145,532 km², que corresponde a 18% dessa região e 4,19% do Brasil, e densidade demográfica de 6,86 hab/ km². Em 2010 a população atingiu 2.449.024 habitantes, distribuída em 79 municípios. (IBGE, 2010).

Este estado foi criado, a partir da divisão do Estado de Mato Grosso, por meio da Lei Complementar nº 31 de 11 de outubro de 1977, no Governo Ernesto Geisel (1974 – 1979). Instalou-se, oficialmente, em primeiro de janeiro de 1979, com a posse do primeiro governador do estado, Harry Amorim Costa, indicado pelo presidente da República.

Figura 1: Localização do Estado de Mato Grosso do Sul

Fonte: www.webcarta.net/carta/mapa. Acesso em 20 de maio de 2011.

Foram selecionados, portanto, os cinco municípios mais populosos do estado, com população acima de 50.000 habitantes, localizados, por sua vez, em diferentes regiões do estado. Desses, somente o Município de Campo Grande (capital) tem população acima de 200.000 habitantes, dois deles, Dourados e Corumbá, entre 100.000 e 200.000 habitantes, os outros dois, ou seja, Três Lagoas e Ponta Porã, entre 50.000 e 100.000 habitantes.

No conjunto desses municípios, quatro deles (Campo Grande, Dourados, Corumbá e Ponta Porã) já tinham instituído o Sistema Municipal de Ensino e o Conselho Municipal de Educação, embora o Município de Ponta Porã, não tivesse, ainda, concretizado a implantação desse Conselho, por ocasião da elaboração do PAR.

A pesquisa mostrou que esses municípios aderiram ao Compromisso Todos pela Educação em 2007 e iniciaram a elaboração do PAR, atendendo as Dimensões, Áreas e Indicadores correspondentes e estabelecidos, previamente, pelo MEC, no documento denominado "Instrumento de campo" (BRASIL, 2008).

A Dimensão Gestão Educacional é constituída por Áreas e Indicadores, destacando-se a Área 1 "Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento do Sistema de Ensino", foco desta pesquisa, conforme quadro a seguir.

Quadro 1: Dimensão Gestão Educacional

Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento do Sistema de Ensino	1. Existência de Conselhos Escolares (CE)
	2. Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
	3. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar- CAE
	4.Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola
	5.Critérios para a escolha da Direção Escolar
	6.Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)
	7.Plano de Carreira para o magistério
	8.Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.
	9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço de apoio escolar

Fonte: Brasil (2008).

Os dados da pesquisa documental mostraram que os municípios sul-mato-grossenses selecionados, atendendo a Área 1 – "Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino", da Dimensão Gestão Educacional do PAR, definiram ações de gestão educacional, a partir dos Indicadores previamente determinados. Por exemplo, o município de

Campo Grande, com base no Indicador 1 - "Existência de Conselhos Escolares (CE)", definiu como demanda para a Rede municipal "Implantação de 87 CE" (CAMPO GRANDE, 2007, s.p).

Essa ação foi formalizada por meio do Decreto n.10.900 de 13 de julho de 2009, que dispôs sobre a implantação dos Conselhos Escolares nas unidades de ensino da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (CAMPO GRANDE, 2009).

A entrevistada confirma a importância desses conselhos: "A ação que estava em processo e ganhou força com o PAR, foi à implantação (nas escolas que ainda não possuíam – escolas novas) e implementação dos Conselhos Escolares" (REPRESENTANTE CAMPO GRANDE, 2013).

O Município de Ponta Porã (2007, s.p) priorizou, também, a "Implantação dos conselhos escolares em 23 escolas da rede municipal (Urbana e Rural)".

Verificou-se, no entanto, conforme entrevista, que ainda, "os conselhos escolares estão em processo de implementação". (REPRESENTANTE PONTA PORÃ, 2013).

Além disso, atendendo o Indicador 2 – 'Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação', decidiu implementar esse Conselho, sob o argumento de que "Existe a Lei da Criação do CME, faltando a designação dos membros" (PONTA PORÃ, 2007, s.p).

Segundo o entrevistado, "A gestão democrática priorizou, inicialmente, a construção do Plano Municipal de Educação que foi construído na coletividade, atualmente estamos iniciando o processo de reelaboração deste plano" (REPRESENTANTE PONTA PORÃ, 2013). Constatou-se que o Plano Municipal de Educação de Ponta Porã foi aprovado pela Lei n° 3633 em 17 de dezembro de 2008 (PONTA PORÃ, 2008).

Ressalte-se que, à época, o Município de Três Lagoas era o único dos municípios selecionados que não tinha Sistema Municipal de Ensino (SME) e Conselho Municipal de Educação (CME. Segundo o entrevistado, a proposta de criação do SME e do CME foi uma decisão do município decorrente do PAR. Assim, destaca as principais ações definidas no PAR e implementadas na Rede Municipal de Ensino: [...] a definição de um Sistema Municipal de Ensino, a criação do Conselho Municipal de Educação, capacitação continuada para gestores, coordenadores pedagógicos e professores (REPRESENTANTE TRÊS LAGOAS, 2013).

Assim, pode-se verificar que, após três anos da elaboração do PAR, o município instituiu o SME (TRÊS LAGOAS, 2010a) e o CME (TRÊS LAGOAS, 2010b).

Além disso, definiu, também, pela "Implantação e implementação do PME", atendendo o Indicador 6 – "Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)", justificando que "O PME está em fase de elaboração".

O município de Dourados, por sua vez, acompanhando o Indicador 5 – "Critérios para escolha da Direção Escolar", decidiu reestruturar os critérios para escolha da direção escolar, com a justificativa de que "Existe publicação legal, é de conhecimento de todos, leva em consideração a experiência educacional". No que se refere à ação descrita, o entrevistado assim relata:

> A lei que regulamenta a eleição da direção das escolas é uma lei que foi criada em 2002. Em 2008 foram feitas algumas alterações, porém nenhuma mudança que promova uma reestruturação mais profunda foi realizada [...] (REPRESENTANTE DOURADOS, 2013).

O município indicou, ainda, no PAR como demanda a "Implantação e implementação do PME", com a justificativa de que "Existe o PME, em fase de reestruturação para posterior aprovação" (DOURADOS, 2007, s/p).

Constata-se que essa ação não foi materializada, nesse ciclo do PAR, pois conforme assinala o entrevistado:

> Nossa situação foi avaliada como boa em relação às ponderações feitas no questionário. Praticamente em todos os quesitos foram atribuídas nota 3 e 4. Ocorre que temos coisas que permanecem indefinidas, como por exemplo, o Plano Municipal de Educação. Ocorre que muitas ações acontecem, porém são bastante desencontradas, pois a comunicação interna é falha e temos dificuldade de trabalhar de forma planejada. (REPRESENTANTE DOURADOS, 2013).

Acrescenta que:

> Nós temos, hoje, uma grande demanda de serviços que depende dos recursos financeiros, os quais são bastante escassos. Vejo que o PAR acaba focando muito as questões financeiras em detrimento daquelas que dependem apenas de organização e de outros recursos que não sejam financeiros. (REPRESENTANTE DOURADOS, 2014).

As palavras do entrevistado indicam a ausência de incorporação do PAR como uma metodologia de planejamento das ações locais, com efetiva participação da comunidade, transformando-a, praticamente, em atividade técnica, a fim de assegurar o recebimento de recursos da União. Em outros termos, indicam a dificuldade para institucionalização do planejamento, enquanto uma prática sistemática, constituindo-se de ações integradas, não fragmentadas, construído coletivamente por todos os segmentos envolvidos, tendo em vista "[...] mudanças múltiplas e inter-relacionadas no sistema como um todo" (SCAFF, 2007, p.241).

Na mesma Área, o município de Corumbá definiu, também, o Indicador 6, com a justificativa, no entanto, de que "O plano está elaborado há um ano, aguardando o trâmite legal" (CORUMBÀ, 2007). Pode-se observar que o Plano Municipal de Educação de Corumbá foi elaborado no período de 2004 a 2008, sendo aprovado, porém, em 2009, por meio da Lei n. 2.091, de 18 de Junho de 2009, com alguns adendos. (CORUMBÁ, 2009).

Ressalte-se que quatro municípios definiram ações relacionadas ao Indicador 4 - 'Existência de Projeto pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola'.

Todos os entrevistados responderam a questão "Do ponto de vista da gestão da Secretaria Municipal de Educação quais as mudanças/benefícios que o PAR trouxe para as escolas", observando-se as seguintes respostas:

> Como não houve uma avaliação, propriamente dita, a mudança que se pode destacar quanto à gestão, foi à criação dos Conselhos Escolares. Mas, ainda há muito que fazer no que se refere à participação dessas nas ações da escola e do sistema de ensino. (REPRESENTANTE CAMPO GRANDE, 2013).

> O PAR, de maneira concreta, é algo distante das escolas. A meu ver o grande problema é a dificuldade de se trabalhar com planejamento, temos uma cultura de atacar questões pontuais.

> Dessa forma a prioridade, na maioria das vezes, é suprir as dificuldades que surgem no dia a dia e não executar o planejado. (REPRESENTANTE DOURADOS, 2013).
>
> Muitas foram às melhorias trazidas pelo PAR para o município de Corumbá, em termos de infraestrutura, por exemplo, possibilitou a construção de três unidades de ensino neste período. Também alavancou o transporte escolar rural e possibilitou uma reestruturação das políticas públicas a serem adotadas, tais como a implantação de escolas integrais. (REPRESENTANTE CORUMBÁ, 2013).
>
> [Em Três Lagoas] Levantamento situacional da educação; elaboração das ações prioritárias; planejamento das ações; proposição ao executivo e a esfera Estadual e Federal das ações elencadas e transparência das ações propostas. (REPRESENTANTE TRÊS LAGOAS, 2013).
>
> Nas unidades escolares as equipes são orientadas pela SEME para constante avaliação do projeto pedagógico, em detrimento as necessidades individuais de cada escola. (REPRESENTANTE PONTA PORÃ, 2013).

Os depoimentos dos entrevistados indicam que o PAR foi significativo para a reflexão dos gestores educacionais sobre o planejamento educacional, que em âmbito local vêm realizando diagnósticos da realidade escolar, como base para medidas mais adequadas de gestão dos sistemas de ensino. Porém, um elemento preocupante a assinalar é que não houve a participação dos diferentes segmentos envolvidos na educação municipal, de modo a refletir os interesses e necessidades da escola, com a participação de todos os seus atores. Como alerta Mészáros (2002, p. 1.008), “programas e instrumentos de ação sociopolíticos verdadeiramente adequados só podem ser elaborados pela própria prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento”.

Considerações finais

Os resultados mostraram, por um lado, o caráter centralizador do governo federal, na medida em que o MEC elaborou, previamente, critérios e indicadores para definição de ações no PAR, o que implicou a ausência dos estados e municípios, no processo de formulação do planejamento educacional, considerados, portanto, executores. Por outro, esse Ministério ao estabelecer os Indicadores na Área 1 – “Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino”, da Dimensão Gestão Educacional, induziu à implantação de ações, que podem ser consideradas fundamentais à gestão democrática da educação.

Verificou-se, a partir desses indicadores, a implantação de conselhos escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande; a elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação em Corumbá e Ponta Porã; a formalização do Conselho Municipal de Educação em Ponta Porã; a criação e implantação do Sistema Municipal de Educação (SME) e do Conselho Municipal de Educação (CME) em Três Lagoas, assim como a elaboração e discussão de projeto pedagógico nas Redes Municipais de Ensino de Corumbá, Dourados, Três Lagoas e Ponta Porã.

Entende-se que a gestão democrática da educação, conforme estudos de Cury (2007, p. 494), expressa “[...] um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Por isso a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta”, “[...] porque o concreto (*cum crescere,* do latim, é crescer com) é o nasce

com e que cresce com o outro. Esse caráter genitor é o horizonte de uma nova cidadania em nosso país, em nossos sistemas de ensino, em nossas instituições escolares".

Segundo esse entendimento, a participação é condição para a gestão democrática, no sentido de dar parte e ter parte (CURY, 2000), destacando-se, entre outros, como um dos mecanismos que expressam essa participação, a elaboração coletiva do projeto pedagógico, envolvendo os diferentes segmentos representativos da escola, conforme estabelece a LDBEN (BRASIL, 1996).

Entende-se, também, que os conselhos deliberativos e consultivos, embora com contradições intrínsecas, são importantes espaços públicos de mediação entre Estado e sociedade, com potencial para exercer função de acompanhamento e controle social. Os Conselhos Escolares, concordando com os termos de Cury (2000, p. 51-60), na medida em que a eles "[...] cabe aprofundar a busca da qualidade dos estabelecimentos e palmear o caminho que vai da comunidade à escola e vice-versa". Os Conselhos de Educação, uma vez que "Neles torna-se possível a (re) entrada da sociedade civil no âmbito dos governos a fim de fiscalizá-los e mesmo controlá-los". A eles compete "[...] trilhar a via de mão dupla que vai do Estado à Sociedade". Os conselhos, com essas características, possibilitam construir a gestão democrática da educação. (OLIVEIRA, 2012).

É preciso considerar que, em tese, as ações de gestão educacional, se desenvolvidas de forma fragmentada e desarticulada, e, principalmente, sem a participação de todos os atores da escola, como ocorreu no processo de elaboração do PAR, desautorizam uma política democrática, que se propunha a materializar ações de descentralização, autonomia e participação com vistas a concretizar a qualidade da educação.

A implementação dessas ações podem, portanto, contribuir para responder as demandas educacionais por acesso, permanência e sucesso escolar, desde que vinculadas à realidade social e ao planejamento educacional para atender o princípio constitucional de gestão democrática do ensino.

Referências

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**.** *Diário Oficial da União.* Brasília 5 out., 1988. Brasília. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil. (Acessível em 20 de abril de 2012).

Brasil. (2007b). *Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03. (Acessível em 25 de fevereiro de 2012).

BrasiL. (2009). *Emenda Constitucional n° 59,* de 11 de novembro de 2009. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. (Acessível em 12 de dezembro de 2013).

Brasil. (1996). *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil. (Acessível em 10 de maio de 2013).

Brasil. (2007a). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008 – 2011*: projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP. www.planejamento.gov.br. (Acessível em 20 de abril de 2012).

Campo Grande. (2007). (Município). *Relatório Público do Município Campo Grande*. http://simec.mec.gov.br. (Acessível em 10 de outubro de 2010).

Campo Grande. (2009). (Município). Decreto nº 10.900 de 13 de julho 2009. Dispõe sobre a Implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande. *Diário Oficial de Campo Grande*-MS n° 2.827, de 14 de julho de 2009. Campo Grande.

Corumbá. (2007). (Município). *Relatório Público do Município Corumbá.* http://simec.mec.gov.br. (Acessível em 10 de outubro de 2010).

Corumbá (2009). (Município). *Lei n° 2.091,* de 18 de Junho de 2009. Dispõe da aprovação do Plano Municipal de Educação de Corumbá, dá outras providências. Corumbá: Prefeitura Municipal de Corumbá, Gabinete do Prefeito.

Cury, C. R. J. (2000). Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA. N. S. C.; AGUIAR. M. A. S. (orgs.). *Gestão da Educação*: Impasses, Perspectivas e Compromissos. São Paulo: Cortez.

Cury, C. R. J. (2006). Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação:* polêmicas, fundamentos e análises (pp. 113-129). Brasília: Líber Livro.

Cury, C. R. J. (2007). A gestão democrática na escola e o direito à educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,* v. 23, n. 3, p. 483-495.

Dourados. (2007).(Município). *Relatório Público do Município Dourados.* http://simec.mec.gov.br. (Acessível em 10 de outubro de 2010).

IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo IBGE.* www.censoibge.br/dados_divulgados. (Acessível em 5 de novembro de 2010).

Mészaros, I. *Para além do Capital.* São Paulo: Boitempo Editorial, Campinas: EdUNICAMP, 2002.

M inistério da Educação (2008). *Informação.* www.mec.gov.br. (Acessível em 20 de maio 2010).

Oliveira, D. A. (2009). Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, *governance* e regulação. In: DOURADO, L. F. (Org.*). Políticas e gestão da educação no Brasil*: novos marcos regulatórios (pp. 15 - 29). São Paulo: Xamã.

Oliveira, R. T. C. (2012). O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica. *Acta Scientiarum. Education (*pp. 291-300). Maringá, v. 34, n. 2, jul.-dez., 2012.

Oliveira, R. T. C; Scaff, E.A.S.; Senna, E. (2013). Estado, desenvolvimento e educação nos planos do governo. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21.* (pp. 177-2002), Brasília: Líber Livro.

Ponta Porã. (2007). (Município). *Relatório Público do Município Ponta Porã.* http://simec.mec.gov.br. (Acessível em 10 de outubro de 2010).

Ponta Porã, (2008). (Município). *Lei Municipal n° 3633*, de 17 de dezembro de 2008. Aprova o Plano Municipal de Ponta Porã e dá outras providências. Ponta Porã.

Representante de Campo Grande. (2013). Técnica responsável pelo PAR. Campo Grande. *[Entrevista].* Nov.

Representante de Dourados. (2013). Dourados. *[Entrevista].* Dez.

Representante de Corumbá. (2013). Supervisora de Projetos e Convênios. Corumbá. *[Entrevista].* Nov.

Representante de Três Lagoas. (2013). Coordenador de Programas e Projetos Educacionais Três Lagoas. *[Entrevista].* Nov.

Representante de Ponta Porã. (2013). Gerente do departamento do PAR *[Entrevista].* Dez.

Saviani, D. (2009). *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação*: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados.

Scaff. E. A. S. (2007). *Planejamento da educação e cooperação internacional*: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola.255f. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo.

Shiroma, E. O.; Garcia, R. M. C.; Campos, R. F. (2011). Conversão das 'almas' pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação (pp. 222-248). In: Ball, S. J.; Mainardes, J. (Org.). Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez.

Todos pela Educação. www.todospelaeducacao.org.br/institucional. (Acesso em 30 de janeiro de 2012).

Três Lagoas. (2007). (Município). *Relatório Público do Município Três Lagoas.* http://simec.mec.gov.br. (Acesso em 23 de novembro de 2011).

Três Lagoas (2010a). (Município). Lei n° 2.443, de 04 de maio de 2010. Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. *Diário Oficial dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul,* de 12 de maio de 2010. Mato Grosso do Sul.

Três Lagoas (2010b). (Município). Lei n° 2.450, de 22 de junho de 2010. Estabelece a composição do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul,* de 23 de junho de 2010. Mato Grosso do Sul.

Triviños, A.N.S. (1987). *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais:* A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas S.A.

Vieira, E. (1992). *Democracia e política Social***.** São Paulo: Cortez: Autores Associados.

A Formação Inicial de Professores do Ensino Básico e as TIC: Um cenário de convergência de políticas e de divergência na concretização[1]

Rosana Martínez Barcellos
FPCE - Universidade do Porto
rosanamartinezbarcellos@gmail.com

Carlinda Leite
CIIE. FPCE - Universidade do Porto
carlinda@fpce.up.pt

Angélica Reis Monteiro
CIIE. FPCE – Universidade do Porto. FCT.
Angelica.monteiro@gaia.ipiaget.pt

Resumo – Los avances científicos y tecnológicos desde fines de S.XX hasta hoy, ha marcado un sentido posible en el desarrollo de políticas en Educación. En particular, a nivel mundial, las políticas han reforzado la necesidad de acompañar estos procesos, enfatizando la importancia que tiene, para una enseñanza adecuada a las nuevas necesidades de aprendizaje, el desarrollo de capacidades vinculadas a las TIC[2].

Considerando que la Enseñanza Básica (EB) es fundamental en la socialización de los individuos con las TIC, y necesita de profesores capacitados, que hayan vivido experiencias que otorguen sentido a su uso en la enseñanza, proponemos por objetivo: analizar el lugar que le es dado a las TIC en la Formación Inicial de Profesores (FIP) de EB, discutiendo las tensiones existentes entre las agendas internacionales y nacionales en Portugal, e reflexionando acerca de las posibilidades reales que tienen las instituciones de re-escribir esas políticas (Ball, 2001; Bowe, Ball, & Gold, 1992), de acuerdo a las necesidades.

La componente empírica del estudio se constituyó del análisis de documentos que orientan las políticas internacionales y nacionales en relación a las TIC y a su presencia en la FIP. A nivel local, fueron analizados los marcos legales que regulan la FIP de EB en Portugal, y los planes y programas de una institución universitaria. Para conocer aspectos de la gestión institucional en la re-escritura de las políticas, recurrimos a entrevistas a directores de cursos de FIP de 1º e 2º CEB.

El estudio permitió concluir, que aunque las TIC ocupen un lugar importante en los discursos políticos internacionales, particularmente en lo que respecta a la Educación, y por consiguiente en la FIP, existen políticas que limitan el campo de actuación de las instituciones en la elaboración de procesos de formación para el uso de las TIC en la enseñanza. Finalizamos revalorizando el potencial transformador de las instituciones y su lugar fundamental en la producción de nuevos caminos para las políticas de FIP en relación con la tecnología educativa.

Palavras-chave: TIC; Políticas em Educação; Formação Inicial de Professores; Ensino Básico

[1] La Formación Inicial de Profesores de Enseñanza Básica y las TIC: Un escenario de convergencia de políticas y de divergencia en la concretización.
[2] (CEPAL & OEI, 2010; UNESCO, 2008; UNESCO & IITE, 2013).

Introducción

Desde la década de los ’70 se inició una carrera vertiginosa que fue marcada por la creación de las primeras computadoras personales. A inicios de los ’90 la velocidad de los cambios comenzó a acelerarse por la llegada de la World Wide Web (WWW), y la Web 2.0 a inicios de este milenio, en la fundamentada en la idea de interacción y la creación de redes sociales, la lógica de las comunicaciones produjo un giro que afectó de una vez y para siempre las dinámicas sociales

Junto con las tecnologías de la información y comunicación (TIC), el fenómeno de la globalización, sustentado por las grandes economías mundiales con intereses claros de mantener una estructura piramidal de la sociedad, influencia las esferas sociales, políticas, económicas y culturales, estableciendo nuevos parámetros de inclusión-exclusión social.

La educación, como fenómeno social, no permaneció ajena, y con el avance constante de las TIC vinieron nuevos cuestionamientos a las sólidas estructuras teóricas que sostenían las concepciones pedagógico-didácticas que daban fundamento a la enseñanza y aprendizaje.

La relación entre las tecnologías digitales y el desarrollo social y económico de los países, subyace en los discursos internacionales que orientan las agendas políticas de los países. Discursos que desde inicios de este milenio han marcado una tendencia orientada hacia la necesidad de integrar a las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje. En este mismo sentido, Dale (2004), sustenta la existencia de una “Agenda Globalmente Estructurada”, que rompe con la idea de fronteras territoriales para las políticas. Lo podemos verificar en el plano de las tecnologías, que desde el año 2000 a nivel europeo, con la Estrategia de Lisboa, que manifiesta expresamente el interés por el desarrollo de estrategias que promuevan la sociedad de la información. Casi paralelamente, en el año 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la realización de la primera Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, que se lleva a cabo en Ginebra en 2003. A partir de estas (Estrategia de Lisboa y CMSI), surgieron una serie de acuerdos internacionales que intentan dar respuesta a las exigencias de una sociedad globalizada.

Por otro lado, en lo que respecta a la Formación Inicial de Profesores de Enseñanza Básica (FIP de EB), existe una clara confluencia de lineamientos que derivan de los diversos marcos políticos, ya sea los específicos de la formación docente, como los que provienen de otros campos relacionados a ésta, tal es el caso de las políticas de integración de las tecnologías o políticas de educación básica para el caso de los profesores de EB.

En Portugal, la FIP de EB se inscribe en el ámbito de la Educación Superior, que está regulado por un acuerdo internacional conocido como Proceso de Boloña. Éste oficia de marco legislativo para la FIP, y a partir de éste se adecúan las políticas nacionales. Sin embargo, este marco se ha constituido en un potencial obstáculo para el desarrollo de estrategias que otorguen el lugar que requieren las TIC en la FIP, limitando a las instituciones su capacidad de re-escribir, adaptar y re-contextualizar las políticas.

Es por tanto, que tenemos por objetivo de esta comunicación, analizar el lugar que es dado a las TIC en la FIP de EB, discutiendo las tensiones existentes entre las agendas internacionales e nacionales en Portugal, y reflexionando sobre las posibilidades reales que tienen las instituciones

de re-escribir esas políticas (Ball, 2001; Bowe, Ball, & Gold, 1992), de acuerdo a las necesidades. En su estructura, el texto presenta un encuadramiento de la temática, seguido de los principales lineamientos metodológicos que guiaron el estudio, y que permitió la recogida de datos que analizados permiten responder a las preguntas formuladas.

Políticas internacionales y su relación con las políticas nacionales. Perspectivas teóricas para el análisis.

Como presentamos en la introducción, a nivel internacional, existe una orientación clara hacia el desarrollo de políticas vinculadas a las TIC. Su omnipresencia en los diversos procesos de la vida en sociedad le otorgaron un lugar de preponderancia en las agendas políticas, y por lo tanto, en la agenda educativa internacional.

Para realizar el análisis de la problemática expuesta es imprescindible refereir al fenómeno de la globalización: una fuerza que ultrapasa fronteras desde fuera hacia dentro (Dale, 2004), modificando los procesos educativos y las relaciones que se dan en esos procesos (Dale, 2004; Tarabini & Bonal, 2011). Globalización que ha modificado el concepto de política y sus marcos de influencia, pasando de una política creada para determinada "polis" a una política que pierde las fronteras, una política global. Es por esto que tomaremos como referencia para el estudio, la tesis desarrollada por Roger Dale (2004, 2012), que sustenta la existencia de una "Agenda Global Estructurada para la Educación", de una "Cultura Universal de Educación", y cuando propone el análisis de los efectos de la globalización en las políticas educativas nacionales y en el propio fenómeno educativo.

La teoría de la "Cultura Educacional Mundial Común" refiere los elementos culturales compartidos por la comunidad mundial, y que según Afonso (2003), los Estados-nación que componen esa comunidad, "tienden a seguir orientaciones idénticas" (*ibídem*; 2003) que se traducen a través de las orientaciones de organizaciones internacionales. La otra teoría desarrollada por Dale (2004) a la que referimos, es la existencia de una Agenda Global o "Agenda globalmente estructurada", determinada en su mayoría por la economía capitalista, siendo ésta la que determina las prioridades de los Estados en materia de decisiones políticas. Siendo así que las políticas educativas que delinean los países surgen bajo la sombra de lineamientos más generales que provienen de políticas globales. Dale (2004) dice al respecto: "… las políticas nacionales son en esencia poco más que interpretaciones de versiones o guiones que son informados por, y reciben su legitimación de, ideologías, valores y culturas de nivel mundial" (*ibídem*: 429.

Aquí presentamos políticas de nivel europeo, que constituyen una serie de "líneas maestras" Neves (2008), que guían de cierto modo las decisiones sobre las políticas en lo referente a FIP e integración de las TIC en la educación en Portugal.

Para realizar el análisis de estas políticas y su influencia en las políticas nacionales tomaremos también como cuadro de referencia el "abordaje del ciclo de políticas" propuesto Ball (Ball, 1998, 2001; Bowe, Ball & Gold, 1992). Este autor resalta la necesidad de interpretar y comprender la lógica de las políticas nacionales como el resultado de la conjunción de "influencias e interdependencias" (Ball, 2001: 102) resultantes de la "interconexión, multiplicidad, e hibridación" (apud, cit. in Ball 2001: p.102) de políticas, y agrega el autor que las políticas nacionales resultan

de la combinatoria de lo global, lo distante y lo local. En esa suerte de hibridación, las políticas "son siempre aditivas, multifacéticas y filtradas" (Ball, 2001, 103).

A partir de lo expuesto, comprendemos que las políticas que regulan el contexto internacional en el que está inserto Portugal, marcan rumbos para que se adopten políticas nacionales alineadas a las diversas Agendas Internacionales. Por otro lado, al igual de lo que propone Dussel (2014), la importancia de analizar estos documentos, radica en que ellos traducen intereses e ideologías dominantes, reflejadas en la organización y selección de saberes. Estos procesos, a través de los que se materializan las políticas a nivel nacional, se producen en medio de tensiones que no siempre pueden ser resueltas, como lo veremos más adelante.

FIP y saberes para el ejercicio docente en el Siglo XXI.

En la introducción referíamos al objetivo de esta comunicación, para la que nos hemos propuesto, analizar las tensiones que surgen entre el lugar que otorgan a las TIC, las políticas de FIP de Portugal, y lo que sugieren las políticas internacionales. Es así que, presentado el cuadro de referencia que nos permitió posicionarnos ante las políticas, pasamos a desarrollar brevemente los principales referentes teóricos que orientaron nuestra mirada sobre la FIP.

Gatti (2008), en un análisis del término "formación", señala que al tener origen en la palabra "forma", este proceso "alude básicamente al proceso por el cual un sujeto se desarrolla y se 'forma' o se da una manera peculiar de ser y actuar en el mundo, en la vida, y…, en consecuencia, también en el aula" (*Ibídem*; 2008, 73). Es un aprendizaje continuo en el que el sujeto puede ir modificando sus focos a través de las diferentes etapas en que transcurra su carrera, pero nunca cesará de aprender (Pogré, 20011). Durante el período de formación inicial existe una carga de intencionalidad en todo lo que la constituye, orientado por principios ideológicos que responden a una visión de escuela, de profesor, de individuos y de sociedad (Perrenoud, 2001a; 2001b; 2004), de tal manera que imprime en el futuro docente características, saberes, modos de actuar y de pensar que de alguna manera irán moldeando su forma de actuar profesional, concibiéndose una imagen la profesión docente, en la que se definene los roles y responsabilidades de los futuros profesores (Robalino, 2012).

La FIP es un período crucial en el que todas las acciones tienen una intencionalidad que va a orientar la acción de los futuros profesores, además es allí donde se construyen saberes que le permiten el inicio del ejercicio profesional.

Nos detendremos ahora en un aspecto de esas construcciones que deberían impulsarse durante el período de la FIP. Referiremos específicamente a saberes y competencias vinculadas a las TIC. Pretendemos resaltar la importancia de integrar determinados conocimientos que permitan a los futuros docentes establecer un diálogo entre los conocimientos pedagógicos, didácticos y psicológicos, con conocimientos derivados de las TIC.

Es en este punto, que tomamos las ideas de Litwin (2009) cuando refuerza la necesidad de incluir una formación específica que vincule las prácticas de enseñanza con las tecnologías, lo que ella llamó construir una "didáctica tecnológica". En el mismo sentido, Meirinhos y Osório (2014), refuerzan la idea de que el desarrollo de competencias para el uso de las tecnologías, es central, para promover todo su potencial en beneficio de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Al

revisar lo que proponen distintos autores acerca de los saberes que debería promover la FIP, observamos que las competencias vinculadas al uso didáctico de las tecnologías son relevantes para una enseñanza adecuada a las necesidades del S. XXI. Marcelo (2011), afirma que los docentes deben dominar técnicas derivadas de los avances de las TIC. Desde otra perspectiva, más intrincada en cuestiones que refieren al desarrollo de una capacidad crítica y reflexiva ante el conocimiento, encontramos lo que propone Nóvoa (2009) cuando expresa que hay que "comprender el conocimiento", el que es producido, manejado y compartido bajo nuevas formas originadas por los medios tecnológicos. Por su parte, Goulão (2012) afirma que, para que los profesores puedan atender a los desafíos y necesidades de las sociedades actuales, deben reforzar sus competencias y conocimientos en cuatro áreas: conocimientos sobre el desarrollo humano, conocimientos sobre contenidos de enseñanza, conocimientos tecnológicos y conocimientos didáctico-pedagógicos.

Y de esas responsabilidades que derivan de la asunción de un nuevo rol, surgen necesidades de formación (siguiendo las ideas presentadas en "Guidelines on adaptation of the UNESCO ICT Competency Framework for teachers" del IITE de la UNESCO) que apuntan al desarrollo pedagógico, desarrollo de currículo, desarrollo de sistemas de apoyo y plena integración de la tecnología al currículo.

Por su parte, Monteiro, Leite y Lima (2012), sustentan:

> … a importância de recorrer às tecnologias digitais não como mero material didático que se usa para suscitar uma memorização e compreensão dos conteúdos ensinados, mas, sim para deles criar um meio que favoreça uma adequada recontextualização e relação cultural dos conhecimentos ensinados, e isto aliado ao desenvolvimento de competências pessoais e sociais daqueles que as utilizam. (ibídem, 2012, 34).

Sin embargo como plantea Vaillant (2012), los planes y programas de formación docente parecen estar muy distantes de una realidad en educación en constante cambio. “Hay falta de adaptación de los programas de formación a la gran complejidad de la sociedad de la información y del conocimiento que exige iniciativas y propuestas flexibles, reflexivas y complejas” (Ibídem, 2012). Esto sólo se conseguirá cuando existan “cabezas bien puestas”, capaces de transformar el pensamiento y por consiguiente, transformar la educación. Una transformación imprescindible para generar nuevas realidades institucionales adecuadas a los tiempos actuales.

Tiempos que exigen de los futuros profesores determinadas capacidades entre las que necesariamente deben estar las relacionadas a las TIC, que insten a los profesores a desarrollar prácticas de enseñanza promotoras de igualdad, colaborando a reducir las brechas sociales que han derivado del acceso y uso de las TIC como principal medio de información y comunicación.

Según Gutiérrez Martín (2012), existen tres dimensiones inseparables a tener en cuenta en la formación del profesorado y las TIC, estas son:

- Formación permanente, a lo largo de la vida que comprende una “realfabetización compensatoria”, que en la actualidad podemos denominarla “alfabetización mediática o digital”
- Formación didáctica. Estudio de la tecnología educativa y sus usos en la enseñanza.
- Educación mediática: Concientización de que las TIC condicionan la vida, producen transformaciones sociales, y también educan.

La FIP debería crear condiciones para que los futuros profesores, vivan experiencias ricas, que promuevan la reflexión y producción de nuevos saberes. En el ámbito de esta idea, existe un vasto desarrollo teórico que apunta a un cambio en las prácticas y en los planes de FIP, estableciendo como foco la resolución de problemas reales en el contexto escolar, el desarrollo de habilidades y competencias TIC para el aprendizaje, la enseñanza y la evaluación.

Metodología

Los datos que aquí son presentados, derivan de un estudio de naturaleza cualitativo de corte interpretativo (Amado, 2013; Denzin & Lincoln, 2003; Taylor & Bogdan, 1987). Marco que nos permitió analizar las convergencias y divergencias entre las políticas internacionales y las políticas nacionales en Portugal, y su concretización en la práctica en lo que respecta a la FIP y la integración de TIC.

La componente empírica de este estudio tiene una fase en terreno y otra de análisis documental de políticas vinculadas a la FIP y la integración de tecnologías digitales en la Educación.

Como planteamos anteriormente hemos tomado como referencia para el marco de este análisis, la perspectiva de Dale (1994;2010), quien plantea que los marcos que regulan la educación a nivel nacional, ya sean contenidos, procesos, políticas (y dentro de políticas hemos ubicado a los planes de formación inicial de profesores), son determinados en alguna medida por fuerzas externas provenientes del contexto global en el que están inmersos los sistemas nacionales. Por este motivo, es imposible realizar un análisis vinculado a las TIC en cualquier ámbito de la educación si no tenemos en cuenta aspectos de orden global. Para ello se seleccionaron discursos internacionales (mundiales y europeas) que han sido orientadores de las políticas nacionales en Portugal, o deberían serlo como veremos más adelante.

Además de la perspectiva de Dale (1994;2010), nuestro análisis se sustenta en el modelo de ciclo de políticas propuesto por Bowe et al. (1992) y Ball (1998;2001) en el que los diferentes microcontextos (contexto de influencia, contexto de producción y contexto de práctica) son productores de política, alejándonos de enfoques hegemónicos que ponen la responsabilidad sobre el Estado u organizaciones internacionales (ya sea organizaciones de países como es el caso de la Unión Europea, o comunidades epistémicas).

En esta comunicación nos hemos propuesto realizar un breve análisis sobre el lugar que tienen las TIC en la FIP de EB, discutiendo las tensiones existentes entre la agenda internacional y nacional en Portugal, y reflexionando sobre las posibilidades que tienen las instituciones de re-escribir esas políticas de acuerdo a las necesidades.

Para el contexto internacional seleccionamos:

- Padrão de competências em TIC para professores. (UNESCO, 2008)
- Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2013 (ONU, 2013)
- Horizonte 2020: Agenda Digital para Europa. (COM, 2010)

Para el contexto nacional:

- Planes curriculares de FIP de la institución seleccionada.
- Programas de las unidades curriculares vinculadas a las didácticas y a las tecnologías.
- Decreto-Lei n.º 79/2014 que Aprova o regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário

Para la fase en terreno se seleccionó una institución que brinda FIP de 1º y 2º Ciclo de Enseñanza Básica (CEB). Esta institución además de ser reconocida por su trayectoria en la formación de profesores, es una institución que históricamente ha participado de diversos proyectos y programas de integración de tecnologías, además de ofrecer cursos vinculados a la tecnología educativa. Para este texto, abordaremos los Planes Curriculares, correspondientes al Maestrado en Enseñaza de 1º y 2º CEB, y entrevistas a las directoras de los cursos de profesorado de 1º CEB y de 1º y 2º CEB.

Los datos fueron tratados por análisis de contenido, que constituye “un conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones, que utiliza procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes” (Bardin, 2004: 33), pero trasciende a lo puramente descriptivo para alcanzar un nivel más profundo, con el fin de llegar a comprender lo que estos datos dicen sobre la realidad estudiada.

A continuación presentaremos y discutiremos, a la luz de la teoría, los resultados más relevantes de este estudio para dar respuesta a las preguntas ya enunciadas.

Presentación y discusión de datos.

Como hemos dejado ver, a lo largo de este texto, comprendemos que existen tensiones que afectan la FIP en lo que respecta a la integración de tecnologías y las exigencias de las sociedades acutales.

El cruzamiento de la información obtenida a partir del análisis de los documentos y las entrevistas, nos permitió encontrar elementos que, desde nuetra perspectiva, favorecen o mitigan, las

tensiones entre los cuatro campos.

Comenzaremos por analiar las políticas de FIP a en el contexto europeo y específicamente en Portugal, para luego analizar el lugar que es atribuido a las TIC en este proceso.

A nível europeo, el proceso de Bolonia, establece la regulación de la Enseñanza Superior en la que se inscribe la FIP de EB. Este Proceso fue adoptado en 1999, por 29 países Europeos, de lo que surge una estructura de tres ciclos para la toda la formación superior: 1º Ciclo (3 años), que otorga el grado de Licenciado; 2º Ciclo (2 años) correspondiente al grado de Maestría; 3º Ciclo (3 años) correspondiente al Doctoramiento. Para ejercer la docencia se requiere grado de Maestría, ya que la Licenciatura no contempla la formación para el ejercicio profesional. Es así que en el transcurso del 1º Ciclo (Licenciatura), los estudiantes reciben una formación que al decir de Leite & Fernándes (2013) no está estructurada ni organizada "con la intención final de formar profesores" (ibídem: 62), pues solamente en 2º ciclo (Mestrado) tienen formación específica para la docencia (Leite, 2006; Leite & Fernandes, 2013; Lopes, 2013).

Este modelo de formación de profesores ha significado, según Leite (2006), Lopes (2013), Leite & Fernandes (2013), Nóvoa (2009), un retroceso entre la relación teoría – práctica, lo que dio origen a tensiones entre las necesidades de formar profesores capaces de enfrentar la complejidad de los desafíos provenientes de su profesión y las condiciones que el modelo deja de ofrecer para conseguirlo.

En este marco regulatorio europeo, Portugal organiza y regula la formación y la habilitación para el ejercicio de la docencia. El Decreto-ley 79/2014, de 14 de maio, establece los siguientes componentes de la formación (Cap. III, Art. 7º, Inciso 1):

a) Área de docencia

b) Área educacional general

c) Didácticas específicas

d) Área cultural, social y ética

e) Iniciación a la práctica profesional

El análisis del Decreto-Ley 79/2014, no dio cuenta de lo que venimos sustentando desde el inicio de este texto, la importancia de la formación o la socialización con las tecnologías digitales para la enseñanza y el aprendizaje.

De forma muy notoria puede observarse, a través del análisis que el marco regulatorio oficial para la FIP pone énfasis en el cumplimiento de los ciclos que se impusieron pos-Bolonia y la acumulación de determinada cantidad de créditos para habilitar la formación y el ejercicio docente.

Ahora bien, esta regulación estipulan las grandes áreas y los créditos exigidos para la habilitación, y dentro de estos parámetros las instituciones tienen determinada libertad y flexibilidad, pudiendo elaborar los programas para cada unidad curricular por área.

Respecto a la malla curricular de la Licenciatura en Educación Básica, resaltamos el hecho de que en esta institución, a pesar de no existir mención en la regulación oficial, se le otorga un espacio para el desenvolvimiento de conocimientos específicos en el área de las TIC y su vínculo con la práctica de enseñanza. Esta unidad curricular, se desarrolla en el segundo año de la Licenciatura y es de carácter semestral. No coincide con las prácticas en las escuelas. Por lo tanto, los

conceptos y competencias que en esta unidad se promueven, a través de diversas aproximaciones de orden teórico y práctico, corren el riesgo de quedar en el olvido, o constituirse en un conocimiento residual. Que tiene poca utilidad en el momento que estos estudiantes lleguen a la vida en las aulas. Observación que fue reafirmada en las entrevistas realizadas.

Desde una perspectiva muy diferente, las políticas europeas, enfatizan la necesidad de "definir la función capacitadora esencial… de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) si Europa quiere hacer realidad sus ambiciones" (COM, 2010, 3), y es en ese sentido que han apuntado las políticas vinculadas a las TIC. La Agenda Digital para Europa 2020, que se inscribe dentro de la Estrategia Europa 2020, presenta una serie de medidas a desarrollarse en ocho campos de accion, de los que tomamos el campo vinculado directamente con la educación: "Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales" (COM, 2010, 28).

En este campo de acción, la Agenda Digital para Eurpa, parte de la preocupación de brindar igualdad de oportunidades para el desarrollo de la vida en la sociedad del conocimiento. Para lo que propone, implementar acciones que visen por la alfabetización digital y mediática de los europeos, reafirmando lo expresado por el Parlamento Europeo y el Consejo, en lo que refiere a las competenias clave para el aprendizaje permanente: "la competencia digital es, pues, una de las ocho competencias clave que resultan fundamentales para las personas en una sociedad basada en el conocimiento" (COM, 2010, 28). El documento continúa poniendo énfasis en las competencias digitales como derecho de todos, e insiste en la necesidad de capacitar y mostrar las oportunidades que brindan las TIC a través de acciones educativas.

A nivel internacional encontramos una serie de documentos que enfatizan esta idea. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que componen la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, firmada en el año 2000 por 189 países, de los cuales participó Portugal, y que tienen como plazo de cumplimiento el año 2015, visan por reducir la pobreza extrema, asegurando mejores condiciones de vida. Para tal proceso, la educación, entre otras áreas, tiene un rol fundamental. Estos Objetivos son acompañados de Metas, e indicadores que sirven para evaluar el nivel de cumplimiento al 2015, en la mayoría de los objetivos. El Objetivo 8, de esta Declaración, que busca "Fomentar una alianza mundial para el desarrollo" (ONU, 2013, 56), expresa, en la Meta 8.F que se debe "… dar acceso a los benefiios de las nuevas tecnologías, en particular los de la tecnología de la información y las comunicaciones" (ibídem, 2013).

Estos documentos nos sirven para ubicar el lugar de las TIC en la agenda europea e internacional, pero de forma más específica presentaremos lo que dicen sobre las TIC, los discursos que orientan las politicas que afectan directamente a la FIP.

La ONU, en el Proyecto "Padrões de competências em TIC para Professores" (ICT-CST), propone un marco político posible para los países, en cuanto a la necesidad de realizar cambios en los sistemas educativos, para acompasar los cambios sociales y para promver el desarrollo económico. En argumento a los cambios, plantea que, los profesores necesitan en su actividad diaria dentro de las aulas, de competencias que les permitan construir espacios propicios para el aprendizaje, con apoyo de las TIC. Para desarrollar esas competencias, es preciso proporcionar una estructura que brinde formación adecuada, y afirma que: "As escolas e as salas de aula, tanto

presenciais quanto virtuais, devem ter professores equipados com recursos e habilidades em tecnologia que permitam realmente transmitir o conhecimento ao mesmo tempo que se incorporam conceitos e competências em TIC" (UNESCO, 2008, 1).

Para lograr esto, el proyecto ICT-CST propone un modelo por el cual, los países, pueden revisar sus políticas educacionales. En él se presentan tres niveles que permiten vincular, educación y desarrollo económico, estrechamente relacionados a las TIC. Estos niveles son secuenciales y abarcativos: alfabetización digital; profundización del conocimiento; producción de conocimiento. A partir de ellos, se pueden analizar los cinco componentes básicos de los sistemas educativos: Currículo y evaluación; Pedagogía; TIC; Organización y Administración; Desarrollo profesional.

El ICT-CST sostiene que, en estos cinco componentes de los sistemas educativos, es necesario que se atiendan los tres niveles propuestos (alfabetización, profundización y producción) para acompasar las necesidades de la sociedad y cumplir los propósitos de la eduación plasmados en acuerdos a nivel internacional.

Consideraciones finales

Del análisis realizado en el estudio, podemos afirmar que las tecnologías son un punto crucial en las agendas políticas a nivel internacional. Esta agenda propone la integración de las TIC en todos los órdenes de la vida en sociedad y reafirma la importancia del papel de la educación, para promover los beneficios para la enseñanza y el aprendizaje, que han venido a traer estos dispositivos y desarrollos tecnológicos.

En lo que respecta a la FIP de EB, los documentos internacionales apuntan a la importancia de la creación de dispositivos que aseguren la formación en TIC, de modo que sean integradas de forma transversal a todas las actividades de su quehacer profesional. El proyecto ICT-CST, proporciona un modelo, con tres niveles de apropiación de las TIC (alfabetización, profundización, creación), que integra los aspectos mencionados a: Currículo e avaliação; Pedagogia; TIC; Organização e Administração; Desenvolvimento profissional.

A nivel europeo, la Estrategia 2020, a través de la Agenda Digital para Europa 2020, acompaña esta idea, enfatizando que la competencia digital es un derecho, y por lo tanto, los profesores tienen la responsabilidad de crear espacios seguros en los que se puedan desarrollar esas comptencias, para lo que precisan también preparase.

Por otro lado, el marco regulatorio europeo de la formación superior, en la que se inscribe la Formación Inicial de Profesores, se ha constituido, como expresábamos anteriormente, en el principal obstáculo para formar profesores atentos a las necesidades derivadas de los nuevos entornos de enseñanza y aprendizaje. Estableciendo una brecha entre los fenómenos sociales y la formación que reciben los futuros profesores, entre lo que la sociedad necesita y lo que los sistemas educativos siguen promoviendo, esto es, una educación fuera de contexto, alejada de toda realidad. En este sentido, adherimos a la tesis de Korthagen (2001, 2006, 2010), la que propone una propuesta de "formación realista", donde revaloriza el sentido de la práctica, aspecto que ha quedado por fuera en el modelo que sigue Bolonha, y que defiende Portugal.

Quedó en evidencia que las políticas portuguesas, tienen como prioridad cumplir con determinadas exigencias que surgen de este compromiso de Bolonha, quedando en segundo

plano aquellos que responden a los cambios derivados de los desarrollos tecnológicos y la sociedad del conocimiento. Lo pudimos constatar en el análisis del marco regulatorio de la Formación Inicial de Profesores, y los programas y planes de los ciclos de licenciatura y maestrado, que habilitan al desempeño de la docencia en 1º y 2º CEB, de una institución portuguesa.

Concluimos a través de este análisis que las TIC no están siendo atendidas en la medida de la importancia que le otorgan los discursos internacionales y las necesidades propias de esta época. Si bien existe una unidad curricular en el plan de formación de la institución que seleccionamos, la que trata de las relaciones entre TIC, enseñanza y aprendizaje, su ubicación en el plano curricular, suscita una discusión. Esta levanta cuestiones tales como la distancia entre la teoría y la práctica. Una distancia que impide la conversación teoría-práctica, fundamental para que los docentes puedan construir prácticas de enseñanza basadas en el conocimiento de la realidad, de las necesidades de aprendizaje de sus alumnos y sustentadas en profundos conocimientos pedagógicos.

Para finalizar, afirmamos que las políticas internacionales que orientan la integración de conocimientos y competencias en TIC en los planes de formación de profesores, y las políticas que estructuran la formación inicial y establecen las reglas para la habilitación a la docencia en 1º y 2º CEB, parecen correr por caminos opuestos. El peligro que se genera de estas tensiones es alejar, aún más, a la escuela, de las necesidades de la sociedad del siglo XXI, que vive, aprende, trabaja, se comunica y desarrolla económica y culturalmente, en constante dependencia de las tecnologías digitales.

Referencias

Afonso, A. J. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação, 22*, 35-46.

Amado, J. (2013). *Manual de Investigação Qualitativa em Educação.* Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Ball, S. (1998). Big Policies/Small World: An introduction perspectives in education policy. *Comparative Education, 34*(2), 119-130.

Ball, S. (2001). Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem fronteiras, 1*(2), 99-116.

Bowe, R., Ball, S., & Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge.

Castells, M. (1999). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Las Regiones. Una Agenda Digital para Europa (2010).

Resolução do Conselho de Ministros § 17/2010 (2010).

Dale, R. (2004). Globalização e Educação: Demostrando a existencia de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação? *Educaçã & Sociedade, 25*(87), 423-460.

Dale, R. (2010). A Sociologia da Educação e o Estado após a Globalização. *Educaçã & Sociedade, 31*(113), 1099-1120.

Dale, R. (2012). The social condition of higher education: globalisation and (beyond) regionalisation in Latin America. . *Globalisation, Societies and Education, 10*(2), 221-245.

Denzin, N., & Lincoln, Y. (2003). Introduction. The Discipline and Practice of Qualitative Research. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*. L. Ángeles: Sage Publication Ltda.

Dussel, I. (2014). ¿Es el curriculum escolar relevante en la cultura digital? Debates y desafíos sobre la autoridad cultural contemporánea. *Archivos Analítivos de Políticas Educativas, 22*(24), 1-21.

Ezponda, J. E. (2010). La agenda Educativa Europea y las TIC: 2000-2010. *Revista Española de Educación Comparada, 16*, 75-104.

Fullan, M. (1996). Professional culture and educational change. . *School Psychology review, 25*(4), 496-501.

Fullan, M. (2002). *Los nuevos desafíos de cambio educativo*. Barcelona: Octaedro.

Fullan, M., WATSON, N., & ANDERSON, S. (2013). Ceibal: Los próximos pasos. Informe final. Toronto: Fullan Enterprises.

Gatti, E. (2008). La Formación Docente como eje ideológico. *Revista Docencia, 36*, 69-76.

GCNELPT. (2008). Um país mais preparado para enfrentar a cojuntura económica mundial. (pp. 7). Portugal: Presidência do Conselho de Ministros.

Giddens, A. (2000). *En defensa de la sociología*. Madrid: Alianza Editorial.

Goulão, F. (2012). Ensinar e aprender em ambientes online: Alterações e continuidades na(s) prática(s) docente(s). In J. A. Moreira & A. Monteiro (Eds.), *Ensinar e Aprender Online com Tecnologias Digitais* (pp. 15-30). Porto: Porto Editora.

Gutiérrez Marín, A. (2012). Formación del profesorado para la alfabetización múltiple. In M. Area Moreira, A. Gutiérrez Martín, and F. Vidal Fernández. Alfabetización digital y competencias informacionales (45-95). Barcelona: Ariel.

Leite, C. (2006). Entre velhos desafios e novos compromissos: Que currículo para a formação de professores? In A. Silva, L. Machado, M. Melo & M. Aguiar (Eds.), *Novas subjetividades, currículo, docência e questões pedagógicas na perspectiva da inclusão social* (pp. 277-298). Recife: Edições Bagaço.

Leite, C., & Fernandes, P. (2013). A formação inicial de professores em Portugal – Para uma reflexão sobre o modelo decorrente do Processo de Bolonha. In A. Lopes (Ed.), *Formação inicial de professores e de enfermeiros: Identidades e ambientes.* (pp. 69-82). Porto: Mais Leituras.

Litwin, E. (2009). La tecnología educativa en el debate didáctico contemporáneo. . In E. Litwin (Ed.), *Tecnologías educativas en tiempos de internet.* Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Lopes, A. (2013). Introdução. In A. Lopes (Ed.), *Formação inicial de professores e de enfermeiros: Identidades e ambientes* (pp. 13-18). Porto: Mais Leituras.

Marcelo, C. (2011). La profesión docente en momentos de cambio. Qué nos dicen los estudios internacionales? *CEE Participación Educativa, 16*, 49-68.

Meirinhos, M., & Osório, A. J. (2014). *A Colaboração em Ambientes Virtuais: aprender e formar no século XXI*. Braga Associação Arca Comum.

Monteiro, A., Leite, C., & Lima, L. (2012). Ensinar e aprender com tecnologias digitais no Ensino Superior. In J. A. Moreira & A. Monteiro (Eds.), *Ensinar e Aprender Online com Tecnologias Digitais* (pp. 31-44). Porto: Porto Editora.

Neves, C. (2008). Las organizaciones internacionales y la evaluación de los sistemas de educación y formación: Análisis crítico y comparativo. *Revista Europea de Formación Profesional., 4*, 78-98.

Nóvoa, A. (2009). Formação de professores e profissão docente. In A. Nóvoa (Ed.), *Os professores e a sua formação* (pp. 13-33). Lisboa: Dom Quixote.

ONU. (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2013*. Neva York: Naciones Unidas.

Perrenoud, P. (2001a). La formación de los docentes en el siglo XXI. *Revista de Tecnología Educativa, 14*(3), 503-523.

Perrenoud, P. (2001b). *A prática reflexiva no oficio de professor: profissionalização e razão pedagógica.* Porto Alegre: Artmed.

Perrenoud, P. (2004). *Diez nuevas competencias para enseñar.* . Querétaro: Quebecor World.

Pogré, P. (2011). Formar docentes hoy: Qué deben comprender los futuros docentes? *Perspectiva Educacional., 51*(1), 45-56.

Ponte, J. P. d. (2006). O estudo de caso na investigação em educação matemática. *Quadrante, 3*(1), 3-18.

Rabolino Campos, M. (2012). Políticas públicas integrales para el desarrollo de la profesion docente: Un tema pendiente en América Latina. In L. Pizzi (Ed.), *Trabalho docente: tensões e perspectivas.* Maceió: Edufal.

Stake, R. (2009). *A arte da investigação com estudos de caso.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Tarabini, A., & Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de Educación, 355*, 235-255.

Taylor, S., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós.

Terigi, F. (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina* (Vol. 50). Chile: Preal.

UNESCO. (2008). *Padrões de Competências em TIC para Professores: Marco Político*. Paris: UNESCO.

UNESCO & IITE. (2013). *Guidelines on adaptation of the UNESCO ICT Competency Framework for Teachers.* Rusia: UNESCO-IITE.

Yin, R. (1994). *Investigación sobre Estudio de Casos. Diseño y Métodos*. Thusands Oaks: Sage Publications.

Políticas Públicas para a Educação Infantil e os desafios do poder local frente à universalização

Silviani Monteiro Sathres
Universidade Federal de Santa Maria - RS/BRASIL
silsathres@hotmail.com

Jucemara Antunes
Universidade Federal de Santa Maria - RS/BRASIL
jucemaraantunes@gmail.com

Rosane Carneiro Sarturi - Orientadora
Universidade Federal de Santa Maria - RS/BRASIL
rcsarturi@gmail.com

Resumo - O presente artigo apresenta uma síntese de uma pesquisa em andamento do projeto intitulado "Interlocuções entre políticas públicas e ações pedagógicas: limites e possibilidades" desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Elos da Universidade Federal de Santa Maria, e conta com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil. Articula-se ao evento com o eixo temático Poder local e Educação. Objetiva-se apresentar algumas reflexões a partir da análise das atuais Políticas Públicas Educacionais para a Educação Infantil (EI) e os desafios impostos à gestão educacional em âmbito municipal para implementá-las, tomando como referência a universalização do atendimento para esse nível da educação. Para tanto, optou-se neste trabalho pela abordagem qualitativa e análise documental das políticas públicas educacionais para a Educação Infantil, além da consulta aos dados do Instituto de Pesquisa Anísio Teixeira (INEP). Ao avaliarmos os dados preliminares do INEP a EI foi à etapa da Educação Básica que registrou aumento significativo de matrículas. Esse aumento é decorrência da aprovação de políticas públicas para a Educação Infantil determinando a obrigatoriedade do ingresso, o direito da criança e responsabilidade dos poderes públicos em oferecer a vaga nessa etapa da Educação Básica. Concluímos que são importantes esforços coletivos tanto em âmbito nacional estabelecendo metas, apoiando financeiramente e realizando um monitoramento das ações, quanto em âmbito municipal para buscar concretizar as ações previstas no que se refere a ampliar a oferta e garantir o atendimento à EI com vistas à universalização.

Palavras-chave: Políticas Públicas Educacionais; Educação Infantil; Universalização; Gestão Educacional.

Notas introdutórias

O presente trabalho apresenta algumas discussões acerca das atuais Políticas Públicas Educacionais para a Educação Infantil e os desafios impostos a gestão educacional em âmbito nacional e municipal para implementá-las, tomando como referência a universalização do atendimento para esse nível da educação.

Nesse sentido, a partir dos estudos realizados sobre as políticas públicas educacionais, observa-se que desde a Declaração Mundial da Educação para Todos considerada como um marco das

políticas educacionais em 1990, que teve como objetivo primordial a revitalização do compromisso mundial de educar todos os cidadãos do planeta, busca-se a universalização do atendimento na Educação Infantil (EI). Porém, observa-se que somente em 2007 através do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDE) as ações para tornar possível tal meta foram intensificadas através do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipados para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA). Ressalta-se que o programa e constitui-se como uma das estratégicas contidas no Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020, no sentido de contemplar a meta universalização no atendimento e oferta da EI.

Para tanto, optou-se neste trabalho pela abordagem qualitativa e análise documental das políticas publicas educacionais atuais para a Educação Infantil. Assim, realizamos uma breve contextualização das políticas públicas educacionais com ênfase na EI, delimitando o estudo dos documentos legais como PDE 2007, PNE (2011-2020) e no Programa Proinfância considerado nesse contexto como uma das principais ações para buscar a universalização da EI. Inicialmente, contextualiza-se a Educação para Todos como um marco das políticas públicas educacionais a partir de 1990 e as estratégias elencadas através de programas para buscar atingir as metas estabelecidas nesse documento.

Busca-se nesse trabalho socializar as discussões realizadas a partir dos estudos elaborados acerca das Políticas Públicas Educacionais atuais em relação à EI e como elas vêm sendo implementadas bem como as articulações da gestão que permeia nos âmbitos macro e micro.

Metodologia

Para atender os objetivos propostos neste estudo, optamos pela abordagem qualitativa. Conforme Triviños (1987), o teor de qualquer enfoque qualitativo é dado pelo referencial teórico no qual se apoia o pesquisador. A perspectiva adotada guia o estudo e a interpretação do pesquisador qualitativo.

Para a coleta de dados utilizamos a pesquisa documental, com o objetivo de obtermos o levantamento de referenciais expostos nas políticas públicas educacionais e documentos legais para a Educação Infantil, observando as atuais Políticas Públicas Educacionais para a Educação Infantil, para complementar consulta a base de dados do INEP.

Para Martins (2006), a pesquisa documental se assemelha muito à pesquisa bibliográfica, porém, a pesquisa documental utiliza-se de materiais que não receberam tratamento analítico, que não foram editados.

A pesquisa documental, segundo Martins:

> É necessária para um melhor entendimento do caso e também para corroborar evidencias coletadas por outros instrumentos e outras lentes, possibilitando a confiabilidades de achados através de triangulações de dados e resultados. Buscas sistemáticas por documentos relevantes são importantes em qualquer planejamento para a coleta de dados e evidências (MARTINS, 2006, p. 46).

Para André e Lüdke (1986, p. 38), a análise documental “pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras

técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema".

Buscamos a partir da análise de conteúdo dos documentos legais e o marcos que orientam as Políticas Públicas para a Educação Infantil.

Contextualização das Políticas Públicas Educacionais para a Educação Infantil

Com a finalidade de realizarmos uma contextualização das Políticas Públicas Educacionais para a Educação Infantil, inicialmente torna-se necessário trazer o primeiro marco que se refere à Educação Infantil como direito. Assim, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) no Artigo 208, inciso IV, prevê o direito à Educação Infantil, para as crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas; assim como é um direito dos trabalhadores(as) aos seus filhos e dependentes Artigo 7º inciso XXV. Desse modo, observa-se que com a definição do direito ao mesmo tempo em que há um progresso, apresenta-se também a preocupação em garantir esse direito à todas as crianças.

Em 1990, a Conferência Mundial de Educação para Todos, marca o delineamento das políticas educacionais e teve como objetivo primordial a revitalização do compromisso mundial de educar todos os cidadãos do planeta.

A Conferência contou com a presença de representantes de cento e cinquenta e cinco governos de diferentes países, teve como patrocinadores e financiadores quatro organismos internacionais: a Organização das Ações Unidas para a Educação (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Banco Mundial (BM).

Segundo Torres (2001), a Conferência não foi só uma tentativa de garantir a educação básica para a população mundial, mas renovar a visão e o alcance dessa educação básica. Assim, a Educação para Todos serviu de marco para o delineamento e a execução de políticas educativas durante a década de 90, no mundo inteiro, principalmente em educação básica. Destacarmos que a Conferência chamou a atenção mundial para a importância e a prioridade da educação, em especial, a educação básica.

As reuniões preparatórias e os debates realizados na própria Conferência, entre os dias 5 e 9 de março de 1990, deram origem à "Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem" e ao "Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem".

Pode-se observar a importância dada à educação básica no referido documento:

> Reconhecendo que uma educação básica adequada é fundamental para fortalecer os níveis superiores de educação e de ensino, a formação científica e tecnológica e, por conseguinte, para alcançar um desenvolvimento autônomo; e Reconhecendo a necessidade de proporcionar às gerações presentes e futuras uma visão abrangente de educação básica e um renovado compromisso a favor dela, para enfrentar a amplitude e a complexidade do desafio, proclamamos a seguinte Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (UNESCO, 1998, p.3).

Assim, compreende-se a importância dada em especial à educação básica. Nesse momento, devido à deficiência que persiste na educação no Brasil e nos demais países de terceiro mundo, o que vem sendo expresso nos altos índices de evasão escolar e de analfabetismo, como o próprio documento apresenta:

> Mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário; mais de 960 milhões de adultos - dois terços dos quais mulheres são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento; mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais (UNESCO, 1998, p.2).

Tais dados apresentam um diagnóstico mundial que, para a UNESCO, entre os demais organismos internacionais, representam um problema aos países em desenvolvimento. A partir de 1990, com a Conferência Mundial de Educação para Todos, a elaboração de políticas voltadas para a educação básica foi impulsionada. Desse modo, considera-se a educação como um elemento central para o desenvolvimento econômico.

Como consequência inicia-se uma nova lógica inserida no cenário educacional, pela melhoria da qualidade da educação. Para tanto, os países de terceiro mundo adotam um modelo universal de reforma educativa, com programas e projetos muito semelhantes.

Logo após, com a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA/90) em seu Artigo 54, inciso IV, fica previsto como dever do estado atender em creches e pré-escolas, as crianças de zero a seis anos de idade. Nesse mesmo sentido, a Política Nacional de Educação Infantil (PNEI/1994) assegura que a Educação Infantil deve ser oferecida em creches seguindo a divisão por faixa etária (de zero a três anos) e em Pré-escolas (de quatro a seis anos).

Assim, outro marco importante na educação brasileira, que trouxe definições para a Educação Infantil é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96 (LDB/96), de 20 de dezembro de 1996. Desse modo, afirma-se no artigo 4º, inciso IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade; e inciso X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.[1]

No impasse das políticas públicas educacionais, ressaltando-se os investimentos públicos em educação, cabe destacar que com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF/1996) inicialmente a prerrogativa era abranger somente a pré-escola, necessitando de esforços coletivos para que as creches fizessem parte e pudessem receber

[1] Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008.

investimentos. Dessa forma observa-se que há um rompimento histórico quando se trata do direito à Educação Infantil e da garantia do mesmo.

No ano de 1998, há uma preocupação em definir objetivos e conteúdos norteadores para a Educação Infantil, assim foi elaborado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI/1998) com a finalidade de "apontar metas de qualidade que contribuam para que as crianças tenham um desenvolvimento integral de suas identidades, capazes de crescerem como cidadãos cujos direitos à infância são reconhecidos."(RCNEI, 1998). Este documento apresenta um texto bastante coerente com o que se propõe, embora nesse momento histórico a participação dos profissionais da educação não foi considerada em sua elaboração.

No ano de 2000, após dez anos da realização da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, com o objetivo de avaliar os progressos alcançados. A UNESCO promoveu no ano de 2000, o Fórum Mundial de Educação, Dakar, nos dias 26 e 28 de abril. Na ocasião foram definidos e aprovados seis objetivos a serem alcançados até 2015, entre eles, destacamos:

> 1. Ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância, especialmente no caso das crianças mais vulneráveis e em situação de maior carência. 2. Assegurar que, até 2015, todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de boa qualidade. 6. Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de forma a que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização lingüística e matemática e na capacitação essencial para a vida (UNESCO, 2000, p.7).

Para buscar atingir tais objetivos, entre outros, os governos, agências, organizações, grupos e associações representadas no Fórum de Educação assumiram o compromisso de desenvolver estratégias e mobilizar os recursos necessários para providenciar apoio efetivo aos esforços nacionais. Além de buscar garantir investimentos na área educacional para os países de terceiro mundo desenvolverem políticas públicas educacionais, ações e avaliações periódicas visando atingir os objetivos que foram propostos no encontro.

Quanto ao primeiro objetivo definidos na Educação para Todos e posteriormente reafirmados em DAKAR, o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, de janeiro de 2001(PNE/2001) traz como principal meta apresentada para a EI "Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos." (PNE/2001, p.42). Hoje, sabe-se que esses índices não foram alcançados e a luta para conquistá-los ainda é muito desafiadora.

Numa nova perspectiva educacional, em 2006, foi elaborada a Política Nacional de Educação Infantil (PNEI/2006). Essa tem o objetivo de definir as Diretrizes da Política Nacional de Educação Infantil, seus objetivos, metas, estratégias e recomendações. Neste documento fica estabelecida também a necessidade de definir os Parâmetros de Qualidade para a EI, os quais são logo após apresentados em dois Volumes, que têm "o objetivo [...] de estabelecer padrões de referência

orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e funcionamento das instituições de Educação Infantil" (PNEI, 2006, p. 08).

Novamente em 2007, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Lei nº 11.494/2007 (FUNDEB/2007) foi preciso mobilizar-se mais uma vez para que as demandas das creches fossem incluídas, uma vez que, a pré-escola faz parte da Educação Básica e já está contemplada.

Ainda, nesse propósito, foi elaborado Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007) que apresenta um conjunto de programas e ações definidas a partir das necessidades da Educação Básica. Apresenta como eixo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e ainda é uma política de governo, sendo necessário a aprovação do PNE(2011-2020) para torná-lo política de estado.

Desse modo, com a Resolução nº 6 de 24 de abril de 2007, foi instituído o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), o qual faz parte das ações previstas no PDE.

> Seu principal objetivo é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR). Os recursos destinam-se à construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil. (BRASIL, FNDE, 2007).

O Plano de Ações Articuladas (PAR/2007) traz os planos elaborados pelos municípios a partir do diagnóstico de suas realidades, os quais originam o conjunto de ações deste documento, possibilitando ainda mais o regime de colaboração entre estados e municípios. Com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, definido com o Decreto nº 6094/2007, foram apresentadas diretrizes para a melhoria da qualidade da Educação Básica, sendo uma delas: "X – promover a educação infantil".

Nesse mesmo sentido, foram definidos os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (2008), os quais trazem propostas para a construção de espaços escolares acolhedores e planejados de acordo com as necessidades das crianças, das famílias e dos educadores. Logo após, foram criados os Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil (2009) que apresentam sugestões para avaliação da EI, ressaltando a questão de uma gestão democrática e participativa, salientando a participação e avaliação dos processos educativos por parte dos municípios e das escolas junto às comunidades.

A Emenda Constitucional nº59 de 11 de novembro de 2009 (EC/59/2009), a Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013) que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estendo a obrigatoriedade da educação básica desde a pré-escola. Assim, altera a Constituição Federal (1988) na redação do inciso um, do artigo duzentos e oito, definindo a etapa Pré-escola como obrigatória a partir dos quatro anos de idade, como parte da Educação Básica.

Para contemplar esta nova proposta foram elaboradas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEIs) através da Resolução Nº 5, de 17 de dezembro de 2009. As

DCNEIs (2009), de caráter mandatório, orientam a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação, e também o planejamento, desenvolvimento e avaliação pelas unidades de seu Projeto Político-Pedagógico e servem para informar as famílias das crianças matriculadas na Educação Infantil sobre as perspectivas de trabalho pedagógico que podem ocorrer. (BRASIL, 2009, p.3).

No atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024) sancionado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 apresenta em seu artigo 2º, Inciso II – a universalização do atendimento escolar e no Inciso IV – a melhoria da qualidade do ensino. Na definição de metas, traz como "Meta 1: Universalizar até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2024, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos." Assim, destaca-se neste trabalho que a universalização do atendimento e a ampliação da oferta são desafios propostos à gestão em âmbito nacional e municipal, sendo necessários esforços coletivos para conquistar essas metas.

Estratégias da gestão em âmbito nacional e municipal para a universalização da Educação Infantil

Considerando-se a necessidade de buscar a universalização da Educação Infantil, como uma das estratégias da gestão em âmbito nacional para alcançar tal propósito foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, o programa ProInfância, que e é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) [2] do Ministério da Educação.

O objetivo principal do programa é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR)[3]. Os recursos destinam-se à construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil.

Cabe ressaltar que além da elaboração do PAR, para ser contemplado com o programa ProInfância, os municípios devem estar com seus dados orçamentários relativos à educação atualizados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) [4] do Ministério da Educação e que detenham título de dominialidade do terreno onde haverá a edificação em consonância.

---

[2] Trata-se de um conjunto de programas e ações que contemplam todos os níveis e etapas do ensino no Brasil, desde a Educação Básica até o Ensino Superior e Profissional, com vistas a elevar a qualidade da educação brasileira, lançado pelo MEC em 2007.

[3] Foi instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

[4] É um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

Descreve-se a seguir algumas das ações previstas desde que o programa foi instituído:

Ano	Ações
2007 e 2008	- Investimento na construção de 1.021 escolas.
2009	- FNDE firmou convênios para a construção de 700 creches. - Repasse de recursos para equipar as escolas em fase final de construção. - 214 convênios (cada um com valor superior a R$ 100 mil) para a compra de móveis e equipamentos, como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.
2010	- Convênios para a construção de 628 escolas de educação infantil. -O FNDE transferiu recursos para mobiliar e equipar 299 creches.
2011	Edificação de 1.500 escolas, no âmbito da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

Tabela 1- organizada a partir dos dados obtidos no portal do MEC sobre o Proinfância.

Cabe ressaltar que o PAC é um é um conjunto de medidas que estimula os investimentos em infraestrutura, crédito e desoneração de tributos para ampliar o PIB (Produto Interno Bruto), a soma das riquezas produzidas pelo País e a geração de empregos, tudo isso aliado a benefícios sociais levados a todas as regiões brasileiras. De acordo com os dados do MEC as ações do PAC 2, no Ministério da Educação, estão voltadas para o Programa ProInfância e para a construção de quadras esportivas escolares cobertas, bem como para a cobertura de quadras esportivas escolares.

Em novembro de 2011, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aprovou a inscrição do projeto do município de Santa Maria. Sendo que o a adesão ao programa marca avanços. Hoje, conta-se com vinte e quatro escolas de Educação Infantil, sendo uma na zona rural, dezenove na zona urbana e quatro conveniadas. Destas escolas, apenas três ofertam o atendimento a Berçário (crianças de zero a dois anos).

A construção dessas novas escolas no município busca vai aumentar 50% no atendimento e oferta de matrículas na rede, sendo que atualmente são atendidas cerca de quatro mil crianças. Dessa forma, a previsão para o município, é receber no prazo de dois anos, 12 novas escolas de Educação Infantil pelo Proinfância, que visa sanar cerca de 75% do déficit de 30 mil vagas em creches até 2020 em todo o país.

Em Santa Maria/Rio Grande do Sul (RS), inicialmente realizou-se um diagnóstico para buscar detectar bairros com alta demanda pelo atendimento e oferta de matrícula. Segundo dados da Secretaria Municipal de Educação (SMED), até agora há duas obras em processo de finalização. Se as obras estivessem concluídas, seriam 2,5 mil vagas a mais para as crianças com idades de 0 a 5 anos em turno parcial. Como nada andou, o município teve de comprar vagas em instituições filantrópicas. Desde 2012, 700 vagas já foram compradas. Para bancar a aquisição e garantir a educação a quem tem direito. O investimento é uma compensação, pois as crianças precisam estar matriculadas. Sendo que atualmente 75% das crianças, com idades entre 4 e 5 anos, estão matriculadas na rede infantil. Mas ainda é preciso mais cerca de 2 mil vagas para que todas as crianças sejam contempladas.

Relação da localização para a construção das 12 escolas de EI	
Localização	**Localização**
Vila Brenner	Nossa Senhora da Medianeira
Vila Jardim (Camobi)	Bairro Fernando Ferrari
Estação dos Ventos (Vila Schirmer)	Bairro Campestre do Menino Deus
Vila Oliveira	Nova Santa Marta
Vila Diácono João Luiz Pozzobon	Residencial Lopes
Cipriano da Rocha	Vila Renascença

Tabela 2- organizada a partir dos dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Educação do Município de Santa Maria.

As creches em processo de construção no município atendem a um projeto padrão do governo federal desenvolvido para cidades de médio porte. Com capacidade para atender 240 crianças cada, terão 1,2 mil metros quadrados, contando com salas de aula, de leitura, biblioteca, fraldário, bibliotecas, sala de informática, banheiros, área de recreio coberta, refeitório, secretaria e sala de professores.

A partir da aprovação da Emenda Constitucional Nº 59 2009 (BRASIL, 2009b), da Lei Nº 12.796 homologada em 04 de abril de 2013 tornou obrigatória à entrada de crianças na educação Infantil aos quatro anos e da Lei Nº 13.005, de 25 junho de 2014 que aprova o Plano Nacional de Educação – (PNE 2014 - 2024) que traz metas e estratégias para buscar universalizar até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ainda ampliar até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos (BRASIL, 2014). Pode-se observar uma forte expansão no número de matrículas na EI a partir da aprovação de políticas públicas para a Educação Infantil tanto na faixa etária de zero a três anos, como também de quatro a cinco anos e onze meses.

Conforme os dados preliminares do Instituto de Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) a EI foi à etapa da Educação Básica que registrou aumento de matriculas. Sendo que o número de crianças matriculadas em creches no Brasil cresceu 7,5% entre 2012 e 2013, ou seja, um salto de 2.540.791 para 2.730.119 matrículas. No caso das crianças a partir de quatro anos, matriculadas na pré-escola, o crescimento foi de 2,22%, de 4.754.721 para 4.860.481. No total, 7.590.600 matrículas foram registradas na educação infantil em 2013 (INEP, 2014).

Pode-se ponderar que a partir dos dados acima o sancionamento de políticas públicas para a Educação Infantil determinando a obrigatoriedade do ingresso a partir dos quatro anos de idade. Da mesma forma, observa-se esse aumento também na creche, correspondente a matrículas de crianças de zero a três anos de idade. Aliado a esses índices, ressaltamos os investimentos nos estados, municípios e distritos em aumentaram suas ofertas e infraestrutura para atender a atender crianças da creche a pré-escola.

Porém, ainda existem muitos desafios apresentados à gestão municipal de Santa Maria/RS, de modo que, ao levantar dados do Tribunal de Contas do Estado (TCE) no que se refere às metas do PNE (TCE/RS 2010), verifica-se que o município de Santa Maria não conseguiu alcançar as metas em relação à taxa de matrícula na EI, tanto na etapa creche, quanto na pré-escola. Desse modo, contata-se nessa fonte que a taxa de matrícula em creche é 14,76% sendo que a Meta é 50%, já a taxa de matrícula em pré-escola é 59,80% e a Meta é 80%.

Concomitante, destacamos que a tabela 2 acima demonstra que das 12 escolas de EI previstas, somente cinco delas, que estão em destaque amarelo estão em construção. Sendo que no ano de 2010, foi realizada uma estimativa pelas empresas que ganharam as licitações de até 2014 concluir as obras.

Nesse sentido, ao analisar as atuais legislações que tornam obrigatório a pré-escola (ingresso a partir dos quatro anos de idade), pode-se concordar com Rosemberg (2009, p. 31). quando a autora menciona que, "A sanção da obrigatoriedade não produz o milagre da ampliação democrática e com qualidade da oferta. Especialmente quando não se dispõe de planos que operacionalizem como e para quem serão alocados os recursos".

Portanto, considera-se que diante desse desafio são necessários esforços coletivos, ao mesmo tempo em que nota-se um longo caminho a percorrer para isso, o tempo e os recursos são poucos, sendo inegável que a gestão educacional em todas as suas esferas deverá estar articulada visando este objetivo.

Considerações finais

Podemos visualizar que os avanços nas políticas públicas educacionais para Educação infantil vêm ocorrendo de forma gradual em nosso País, desde 1988 com a constituição Federal, a Educação para todos em 1990 que marca o delineamento das políticas públicas para a Educação Básica, a LDBEN 1996 até chegarmos a legislações atuais. Hoje, chegamos à redefinição de políticas públicas para esse nível da Educação com vistas à universalização da EI entre elas destacamos a Emenda Constitucional nº59/2009 e a Lei Nº 1 que determina a obrigatoriedade da pré-escola.

A partir da análise das atuais políticas públicas educacionais apresentadas anteriormente e estratégias da gestão em âmbito nacional e municipal para a universalização da Educação Infantil, observa-se um forte interesse em buscar alcançar tal objetivo. Nesse sentido, considera-se que são necessários além do forte interesse, investimentos e estratégias para possibilitar a melhoria dos índices e conseguir alcançá-los, visando à universalização da EI e a garantia da mesma como direito das crianças.

Ainda, cabe salientar que com a obrigatoriedade da pré-escola, foi apresentado aos gestores municipais um grande desafio, pois o repasse de recursos do Ministério da Educação (MEC), para a construção de novas escolas pelo ProInfância sendo que das doze escolas nenhuma delas foi concluída[5].

Portanto, compreende-se que para tornar real essa meta, o regime de colaboração, mais do que nunca precisa estar articulado e organizado. Além da construção de novas escolas pelo ProInfância tornar-se imprescindível a organização de um Sistema Municipal de Educação, a

[5] Nenhuma das 12 escolas de EI, que deveriam estar pleno funcionamento em Santa Maria/RS, está pronta. Ainda que a empresa responsável por 10 obras tenha se comprometido a entregar pelo menos duas neste ano, não há data definida para a conclusão das empreitadas. A previsão inicial no ano de 2010 era de concluir as 12 escolas de EI até 2014, ou seja, abrir 1,2 mil novas vagas infantis com todas as escolinhas prontas no município.

definição de Parâmetros e Diretrizes que contemplem a EI como etapa de extrema importância para a formação da criança, envolvendo o cuidar e o educar, bem como, que garantam seu estatuto como sujeito de direitos.

Por fim, observa-se que o município de Santa Maria está procurando organizar-se para buscar a universalização da EI, articulando e firmando convênios para proporcionar infraestrutura e implantar a obrigatoriedade da pré-escola até 2016, concomitante, está elaborando as Diretrizes Municipais e Parâmetros de Qualidade. Essas, entre outras ações, fazem parte das ações e medidas para o processo de universalização, as quais destacam-se como fundamentais. Porém, acredita-se que são importantes esforços coletivos tanto em âmbito nacional estabelecendo metas, apoiando financeiramente e realizando um monitoramento das ações em âmbito municipal, no sentido de buscar concretizar as ações previstas e continuar buscando ampliar a oferta e garantir o atendimento à EI.

Referências

ANDRÉ, Marli; LÜDKE, Menga (1986). *A pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo, EPU.

BRASIL.(1988).*Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

_____.(2009). *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, fixadas pela Resolução Nº 5/2009*. Brasília: Conselho Nacional de Educação.

_____.(2008). *Estatuto da Criança e do Adolescente.* Lei 8069/90. Brasília: Editora do Ministério da Saúde.

_____. (2009). *Emenda constitucional nº59 de 11 de novembro de 2009.* Obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos. Brasília: MEC/SEB.

_____. (1996). *FUNDEF. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.* Lei 9424, de 24 de dezembro de 1996**.** Brasília: MEC.

_____. (2007). *FUNDEB. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.* Lei 11.494. de 20 de junho de 2007. Brasília, MEC.

_____. (2007) FNDE. *Resolução nª6 de 24 de abril de 2007.* Apresentação Proinfância**.** Brasília: MEC.

_____. (2009). *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.* Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Brasília: MEC/SEB.

_____. (1996). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.* Lei 9.394/96. Brasília: MEC.

_____. (2014). *Lei Nº 13.005 de 2014.* Aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024). Brasília: MEC.

_____. (2007). *O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC.

_____. (2001). *Plano Nacional de Educação.* PNE / Ministério da Educação. Brasília: INEP.

_____. (2006). *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil.* Volume I e II. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica – Brasília. DF.

_____. (2006). *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*. Brasília: MEC, SEB.

_____. (2008). *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil.* Brasília: MEC\SEB.

_____. (2011). *Plano de Ações Articuladas (PAR).* Brasília, DF: MEC, 2007. Disponível em: www.portal.mec.gov.br. (Acessível em 15 de maio de 2015).

_____. (1988). *Referencial curricular nacional para a educação infantil.* Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF.

INEP. *Dados finais do Censo Escolar da Educação Básica de 2013 - Anexo I.* Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-censo. (Acessível em 15 de maio de 2015).

MARTINS, Gilberto de Andrade. (2006). *Estudo de caso: Uma Estratégia de Pesquisa*. São Paulo: Atlas.

RIO GRANDE DO SUL. *Tribunal de Contas do Estado.* Disponível em:http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/indicadores/educacao. (Acessível em 15 de maio de 2015).

ROSEMBERG, F. (2009). *A educação pré-escolar obrigatória: versão preliminar*. Texto apresentado na 32ª reunião anual da Anped, encomendado pelo Grupo de Trabalho Educação de Crianças de 0 a 6 anos. Caxambu.

TRIVIÑOS, A. N. S.. (1987). *Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.

TORRES, R. M. (2001). *Educação para Todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: ARTMED Editora.

UNESCO. (2000). *Educação para todos: o compromisso de Dakar.* Brasília: UNESCO; CONSED; Ação Educativa, 2001. Texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação. Dakar, Senegal - 26 a 28 de abril de 2000.

Direito *versus* obrigatoriedade para a Educação Infantil: um diálogo com a escola pública e os desafios do poder local

Jucemara Antunes
Universidade Federal de Santa Maria
e-mail: jucemaraantunes@gmail.com

Silviani Monteiro Sathres
Universidade Federal de Santa Maria
e-mail: silsathres@hotmail.com

Rosane Carneiro Sarturi - Orientadora
Universidade Federal de Santa Maria
e-mail: rcsarturi@gmail.com

Resumo - O presente trabalho foi realizado com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil e apresenta uma síntese de uma pesquisa em andamento que tem como objetivo analisar as investigar quais são os desafios impostos à gestão educacional de uma escola pública, considerando-se a prerrogativa legal, a Lei Nº 12.796 de 4 abril de 2013, que altera a LDBEN e amplia a obrigatoriedade da educação básica com início da escolarização a partir dos quatro anos de idade. Optou-se pela abordagem qualitativa e para a coleta de dados da pesquisa, optou-se pela entrevista semiestruturada e a pesquisa documental das legislações que orientaram a ampliação obrigatória da escolarização com ingresso a partir dos quatro anos de idade. Como referencial teórico, utilizamos Campos (2010), Rosemberg (2009), Didonet (2014) e Andrade (2010). Pode-se visualizar que os avanços nas políticas públicas educacionais para Educação infantil vêm ocorrendo de forma gradual em nosso País, o marco principal foi a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos em 1990 que marca o delineamento das políticas públicas para a Educação Básica, a LDBEN 1996 até chegarmos a legislações atuais, em 2009 com aprovação da Emenda Constitucional Nº 59/2009 (BRASIL, 2009) e a Lei Nº 12.796 de 4 abril de 2013 que altera a LDBEN e amplia a obrigatoriedade da educação básica com início da escolarização a partir dos quatro anos de idade. A obrigatoriedade induz a uma atenção maior à pré-escola o que poderá gerar efeitos positivos ao atendimento da população menos favorecida. Nessa perspectiva, a pré-escola funciona como estratégia propulsora da mudança social, uma vez que possibilitaria a democratização das oportunidades educacionais. Pode-se analisar que esse processo de implementação da atual política pública vem sendo marcada por desafios em buscar ofertar vagas para todas as crianças a partir dos quatro anos de idade e pelo descompasso, entre o que é direito da criança receber atendimento educacional desde o seu nascimento.

Palavras-chave: Educação Infantil; Direito; Obrigatoriedade.

Notas introdutórias

A educação infantil é reconhecida como primeira etapa da educação básica brasileira e o reconhecimento ao acesso de crianças de zero (0) a cinco (5) anos de idade como um dos direitos

da infância é recente no Brasil e em outros países da América Latina. No Brasil, é reconhecida na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) como direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A trajetória da educação infantil demonstra que muitos avanços foram conquistados para que o atendimento a crianças de 0 a 5 anos de idade educação, fosse reconhecida no quadro das políticas públicas, porém muitos desafios, ainda, se fazem presentes para que seja oferecida a todas as crianças.

Sob essa perspectiva que as atuais políticas públicas vêm se delineando entre elas a, Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009) e a Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013) que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estendo a obrigatoriedade da educação básica desde a pré-escola. Assim, os municípios e estados deveram adequar-se para oferecer vaga para todas as crianças a partir dos quatro anos de idade até 2016.

Contudo, para além dessas questões ao estabelecer a obrigatoriedade de um nível da educação, tem como consequência a determinação legal do Estado em garantir a ofertar vagas e organização dos municípios e as instituições de Educação Infantil para legitimar. Nesse sentido, o objetivo desse artigo investigar quais são os desafios impostos à gestão educacional de uma escola pública, considerando-se a prerrogativa legal a Lei Nº 12.796 de 4 abril de 2013 que altera a LDBEN e amplia a obrigatoriedade da educação básica com início da escolarização a partir dos quatro anos de idade.

Metodologia

Para a realização da pesquisa optou-se pela abordagem qualitativa por considerar que,

> A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1999, p.21).

Na pesquisa qualitativa “Seu propósito fundamental é a compreensão, explanação e especificação do fenômeno. O pesquisador precisa tentar compreender o significado que os outros dão as suas próprias situações” (GAMBOA, 1995, p.43).

Para a coleta de dados da pesquisa, optou-se pela entrevista semiestruturada e a pesquisa documental das legislações que orientaram a ampliação obrigatória da escolarização com ingresso a partir dos quatro anos de idade. Para a análise dos dados e das categorias de investigação, adotou-se a análise de conteúdo considerada como:

> Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores

> quantitativos ou não, que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

A busca pelo significado das mensagens e os enunciados nos discurso dos sujeitos participante desta investigação têm a análise de conteúdo como metodologia de tratamento das informações, por ser um conjunto de técnicas que busca compreender o sentido manifesto nas falas.

Após, realizou-se a leitura minuciosa das entrevistas semiestruturadas, buscando identificar a presença e a frequência de pontos semelhantes, bem como a pertinência em cada narrativa. Desse processo, emergiram ramificações, que são descritas nas reflexões tecidas no cotidiano escolar.

O campo de pesquisa é uma escola pública de Educação Infantil e atende em média trezentas e onze crianças de zero a cinco anos e onze meses, provenientes da zona sul de Santa Maria, Rio Grande do Sul.

Para a escolha dos sujeitos, considerou-se, inicialmente, os docentes que exercem a função de gestor. Em seguida, buscamos, durante uma reunião pedagógica, realizada quinzenalmente na instituição, expor a pesquisa e objetivos. Após, fizemos um convite para os professores no exercício da docência para que participassem como sujeitos. Dos doze professores convidados, apenas três aceitaram.

Para desenvolvermos a pesquisa, foram efetivadas entrevistas semiestruturadas, com cinco sujeitos, dois professores na função de gestor, diretora e vice, e três professores no exercício da docência, que atuam em turmas da pré-escola. As entrevistas foram realizadas de acordo com a disponibilidade de cada sujeito.

Legitimação da política pública: da obrigatoriedade da escolarização dos quatro aos dezessete anos de idade

Buscou-se a partir da narrativa dos profissionais que estão inseridos no cotidiano escolar saber se a instituição está preparada para implementar a prerrogativa legal sinalizada pela ementa da Constituição Federal Nº. 59 que amplia a obrigatoriedade para todas as etapas da educação básica. As professoras quase foram unânimes em responder que a escola não está preparada para tanto, como resume Laura:

> *Acredito que não. Pois, esta lei indica que aumentará a demanda. E as escolas precisam de mais salas de aula e mais profissionais de educação. Nós mesmos na nossa escola já temos um número excessivo de alunos em nossas salas o que já demonstra a falta de espaço, professores, auxiliares.*

Evidenciamos a partir da concepção da professora Laura, que a escola não está preparada e traz fatores que já são agravantes, como o número excessivo de alunos e a falta de estrutura física. Hoje, na escola, as turmas de Pré A, com idade de quatro anos, há duas turmas com vinte e sete alunos cada; e as turmas de Pré B com a faixa etária de cinco anos de idade têm, em média, entre vinte e cinco e vinte e seis alunos. Ainda, há crianças que estão fora da escola com essas faixas etárias, por não haver vagas nessa instituição, bem como nas demais.

Mesmo a escola pesquisada tendo ampliado uma sala no início do ano letivo de 2010, onde funcionava a de recursos pedagógicos com uma infinidade de jogos que eram utilizadas por todas as turmas, ainda persiste a necessidade de mais salas para atender a demanda da comunidade. Outra professora menciona que:

> *Acredito que a escola tenha dificuldade em atender a Constituição Federal nº 59. Pois irá faltar espaço físico, e de pessoal para atender a esse número grande de crianças que serão inseridas na escola, se hoje já existe tais dificuldades. Falta estrutura física e humana (MARIA).*

A fala da Maria reforça ainda mais o problema da estrutura física e também da dificuldade da falta de recursos humanos. Problema existente mesmo ofertando a pré-escola, sem a obrigatoriedade. A falta de recursos humanos persiste no município de Santa Maria há anos, a cada início de ano letivo é marcado por turmas à espera de pessoal suficiente para atender as crianças matriculadas.
Entre as colegas, Laura argumenta que: "*Acredito que temos, ainda, muito para discutir sobre o assunto com as equipes de profissionais da educação. Pois precisam ser revistos os currículos, a formação dos professores, espaços físicos para atender a toda demanda de alunos".*
Percebe-se, por meio do diálogo com as colegas, a preocupação com relação à estrutura física, bem como à formação de professores para atender a demanda de alunos que será inserida obrigatoriamente a partir do ano em que a lei entra em vigor. Laura menciona a importância de discutir junto aos demais profissionais da educação sobre a proposta.

Gestão escolar: implicações a partir da ampliação da escolarização obrigatória

Ao dialogar com os professores que atuam no cotidiano escolar de uma escola pública de Educação Infantil, buscou-se compreender quais as implicações da proposta que amplia obrigatoriedade poderá trazer para todas as etapas da educação básica à gestão escolar, nos aspectos administrativo, financeiro e pedagógico.
No aspecto administrativo, Larissa coloca que a principal implicação é: *"[...] é buscar atender a demanda que já temos em nossa comunidade e por falta de estrutura física não conseguimos dar conta"*.
A demanda é garantir que até 2016 possa estar em condições para que todas as crianças a partir dos quatro anos de idade possam estar efetivamente matriculadas nas instituições de ensino. Maria diz: "*no aspecto administrativo acredito que seja na providenciar estrutura física e humana".*
Para a professora Lara, implica em: *"Mais salas de aulas, mais profissionais atuando dentro da escola para atender as necessidades dos alunos, mais professores. Sem falar nas implicações como materiais, merenda escolar, etc.".*
Lara reforça questões já citadas pelas colegas, tais como a estrutura física, recursos humanos, entre outras implicações. Laura ainda complementa que a implicação para gestão escolas no aspecto administrativo, compreende: *"O gestor organizar, discutir e implantar estratégias para que o processo se estabeleça da melhor maneira, mas ainda é um grande desafio".*
A professora Laura faz ponderações no sentido de buscar legitimar na prática a prerrogativa legal, mas, para ela, trata-se de desafio muito grande. Primeiro que, pensar em buscar que o processo se estabeleça da melhor maneira, para que a implementação da obrigatoriedade a partir dos

quatro anos de idade não se suceda nas escolas públicas como ocorreu no início do processo de implementação do Ensino Fundamental de nove anos.

Durante a realização das entrevistas, conferiu-se uma preocupação com relação às crianças de zero a três anos de idade, sob a denominação de creche. Com a obrigatoriedade da escolarização a partir dos quatro anos de idade, e pela falta de estrutura física, para atender determinações legais, diminuir os espaços das crianças de zero a três anos de idade priorizando o atendimento da pré-escola.

Como falamos de uma política educacional, devemos pensar que essa pode trazer implicações no aspecto financeiro para a gestão escolar, na opinião das professoras, entre elas, a Maria *"No aspecto financeiro seja a busca de verbas para se suprir as necessidades de estrutura física e humana".*

No artigo duzentos e oito da Emenda Nº 59 (BRASIL, 2009) ocorre referência ao "atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, será feito por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (BRASIL, 2009). A obrigatoriedade de todas as etapas com ingresso a partir dos quatro anos de idade deverá ser feita com o apoio técnico e financeiro da União. Assim, torna-se responsabilidade da União destinar verbas através de programas para dar condições aos distritos, estados e municípios.

Laura reforça que, para resolver a questão da estrutura física, precisa-se de verbas, e ainda comenta que, muitas vezes, não são suficientes: *"As escolas precisam reorganizar os espaços físicos e isto implica no aspecto financeiro que não é o suficiente e também vontade política".*

Hoje, as escolas recebem recursos financeiros através do PRODAE, no artigo dezoito da Lei nº 4740/03 traz:

> O PRODAE será composto pelas receitas de MDE Manutenção do Desenvolvimento do Ensino, do FUNDEF - Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental, do salário educação e outras previstas no Orçamento da Secretaria de Município da Educação, bem como eventuais receitas provenientes de programas e doações de pessoas físicas e jurídicas (SANTA MARIA, 2003).

Os recursos são destinados a despesas de custeio e à manutenção de pequenos reparos. Os recursos com gastos de pessoal ocorrem através do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (FUNDEF).

Para garantir a construção de novas escolas são necessários esforços via Secretaria Municipal de Educação (SMED), com vistas a garantir programas e verbas. Como a colega Laura comenta, também está relacionada com vontade política. Uma vez que a educação, como as demais áreas está atrelada a uma administração política e a sua rotatividade, sendo que a alocação de recursos financeiros para a população, na maioria das vezes, está racionada a metas e objetivos partidários.

Quando questionadas sobre quais as implicações na gestão escolar, quanto ao aspecto administrativo. As respostas apresentam pontos em comum ao ressaltar a questão da formação continuada.

De acordo com Laura: "*As escolas precisam preparar bem os professores – formação continuada – para atender a nova demanda de alunos*".

É necessária a formação continuada, para que os professores possam se reciclar, trocar informações, experiências e também saber quais são os objetivos propostos pela lei que amplia a obrigatoriedade para todas as etapas da EB, com ingresso obrigatório a partir dos quatro anos de idade.

A professora Maria reafirma a importância da formação continuada, e demonstra preocupação com relação aos professores da Educação Infantil, em especial, com as turmas de creche.

> *No aspecto pedagógico seja a busca de cursos para preparar o professor para atender a essa nova demanda, já que acredito que o professor de Educação Infantil sai com pouca base para desenvolver o trabalho com crianças menores de quatro anos (MARIA).*

Ressalta-se que a o curso de graduação é uma formação inicial, e que precisam ser promovidos cursos de formação continuada aos professores. Durante quatro anos, não é possível formar um professor, uma vez que se trata de um profissional que se constitui na prática pedagógica. Porém, compartilhamos da opinião da colega quanto ao despreparo na formação para o trabalho pedagógico com crianças de zero a três anos. Realidade que o professor de Educação Infantil enfrentará na carreira.

Quanto ao aspecto pedagógico, inúmeras questões carecem ser esclarecidas, e também são dúvidas dos colegas que estão atuam nas EMEIS, como a frequência à Educação Infantil e seu controle; a carga horária; o processo de avaliação; critérios para organização das turmas; a data de corte para matrícula, etc.

A Lei Nº 12.796 sancionada em 4 de abril de 2013, reponde a essas questões como em seu Artigo 31:

> A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental; II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança." (NR) (BRASIL, 2013).

A partir da atual legislação a frequência que não era uma exigência, torna-se então como, por exemplo, a frequência mínima da criança de 60% do total de horas e a escola deverá sistematizar o controle de frequência. O calendário escolar segue o ensino fundamental e médio.

Além disso, torna-se também obrigatória a expedição de documentação que permita atestar os processos de aprendizagem e desenvolvimento da criança.

As escolas que atendem crianças na faixa etária de zero a cinco anos darão continuidade ao trabalho que já vem sendo realizado na comunidade onde está inserida. Todavia, ao tornar obrigatório o ingresso a partir dos quatro anos de idade, torna-se imprescindível que as escolas

recebam orientações para que as características e a especificidade da Educação Infantil sejam respeitadas.

Como exemplo, o processo de avaliação que, nessa faixa etária, avalia odesenvolvimento sem objetivo de seleção, promoção classificação ou retenção e controle da frequência. Para que se possa visualizar práticas pedagógicas que respeitem a singularidade que esse nível da Educação Básica detém.

Nesse sentido, Campos (2002) sinaliza alguns fatores que intensificam a distância entre as leis e sua aplicabilidade, como as diretrizes amplas e a ausência de previsão de mecanismos operacionais que garantam a aplicabilidade dos princípios legais.

Ao ser aprovada Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009), muitas questões careciam ser esclarecidas como a avaliação sendo sanado pela Lei Nº 12.796 que recomenda que as crianças da pré-escola sejam avaliadas, mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento, sem o objetivo de promoção.

Tecendo os fios do Descompasso entre o direito e a obrigatoriedade da escolarização a partir dos quatro anos de idade

Ao dialogar com os gestores e com os professores que atuam na Educação Infantil, compreende-se as implicações que a proposta que amplia a obrigatoriedade para todas as etapas da educação básica com ingresso a partir dos quatro anos de idade, pode trazer à gestão escolar, nos aspectos administrativo, financeiro e pedagógico.

No aspecto administrativo, é citada a estrutura física e também recursos humanos para buscar atender a demanda da comunidade que já existe, além do gestor organizar, discutir e implantar estratégias para que o processo se estabeleça da melhor maneira.

No aspecto financeiro, na opinião das professoras, estão as verbas para suprir necessidades de estrutura física e humana. As escolas precisam reorganizar os espaços físicos, e isto implica no aspecto financeiro que não é o suficiente, e também vontade política.

No aspecto pedagógico, as respostas aparentam pontos em comum, ressaltando a questão da formação continuada. É necessária a formação continuada, para que os professores possam se reciclar, trocar informações, experiências e também saber quais os objetivos propostos pela lei que amplia a obrigatoriedade para todas as etapas da EB, com ingresso obrigatório a partir dos quatro anos de idade.

Quanto ao aspecto pedagógico, inúmeras questões careciam ser esclarecidas quando a Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009), como a frequência à Educação Infantil e o seu controle; a carga horária; o processo de avaliação; critérios para organização das turmas; a data de corte para matrícula.

Algumas dessas dúvidas foram explicadas com a aprovação da Lei Nº 12.796 sancionada em 4 de abril de 2013, em seu artigo 31 que prevê a criança ter no mínimo 60% do total de horas, ficando a cargo da instituição de ensino sistematizar o seu devido controle. No que diz respeito à carga horária mínima, fica definido 800 horas e no mínimo 200 dias letivos e a avaliação deverá ocorrer

mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção.

Pressupõe-se, no entanto que quando se dialoga acerca de uma política educacional que vai se consolidar em ações nos contextos escolares é importante analisarmos alguns pontos de descompasso que emergem desse processo e que muitas vezes não são tão visíveis.

Primeiro o objetivo principal da ampliação da obrigatoriedade da educação básica para quatorze anos de duração com ingresso a partir dos quatro anos de idade é universalizar o atendimento da pré-escola meta estabelecida no Plano Nacional de 2010, Lei Nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001:

> 1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos. (BRASIL, 2001, grifo meu)

Considerando no atual plano em vigor Lei Nº 13.005, se 25 de Junho de 2014 traz como meta um,

> Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014).

Outro aspecto a ser analisado diz respeito ao direito que a criança tem ao acesso a Educação Infantil desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) passa a ser obrigação de estar nesse espaço pela Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009) e pela atual Lei Nº 12.796 aprovada 4 de abril de 2013. Entende-se, portanto que não basta assegurar o direito precisa torna-lo obrigatório para ser legitimado.

> A garantia, pelo Estado, de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, independente das mudanças recentes quanto à obrigatoriedade escolar, desde 1988 não está posicionada em nosso ordenamento constitucional-legal como pretensão ou aspiração, mas como direito em sentido forte (direito das crianças, adolescentes ou jovens e adultos), objeto de proteção imediata, aqui e agora. A garantia, contudo, tem assumido, de fato, um caráter programático, seja pelos déficits de vaga em escola, seja pelos déficits nas condições do atendimento educacional (FARENZENA, p. 204).

No contexto em que a pesquisa foi realizada já se diagnosticava a falta de estrutura física e recursos humanos antes da lei entrar em vigor devido ao número crianças que estavam aguardando vagas na comunidade em que a escola estava inserida. Fica evidente, então, que as famílias estão buscando atendimento para seus filhos na Educação Infantil, mas o poder público, a esfera municipal, não está conseguindo dar conta.

O que se pode ser observados a partir dos dados do Tribunal de Contas do Estado (TCE) no que se refere às metas do PNE 2001-2011 (TCE/RS 2010), verifica-se que o município de Santa Maria não conseguiu alcançar as metas em relação à taxa de matrícula na EI, tanto na etapa creche, quanto na pré-escola. Desse modo, contata-se nessa fonte que a taxa de matrícula em creche é 14,76% sendo que a Meta é 50%, já a taxa de matrícula em pré-escola é 59,80% e a Meta é 80%.

A construção de novas escolas no município vai aumentar 50% no atendimento e oferta de matrículas na rede, sendo que atualmente são atendidas cerca de quatro mil crianças. A previsão para o município receber era o prazo de dois anos, 12 novas escolas de Educação Infantil pelo ProInfância, que visa sanar cerca de 75% do déficit de 30 mil vagas em creches até 2020 em todo o país.

Concebendo a prioridade do atendimento nas instituições de educação infantil para crianças de quatro e cinco anos de idade a partir da legislação atual, como fica a oferta de vagas para as crianças de zero a três anos? Nesse sentido, Andrade nos faz refletir acerca desses aspectos ao afirmar que,

> Considerando o quadro legal que legitima a educação infantil como direito das crianças de 0 a 6 anos e redimensiona o papel das creches e pré-escolas, muitos embates e desafios se fazem presentes, visto a historicidade da dicotomia existente entre o proclamado nas leis e o efetivado na realidade brasileira (ANDRADE, 2010, p.147).

Além desse aspecto, Rosemberg (2009) ressalta que a obrigatoriedade é compreendida como sinônimo de expansão da oferta de vagas; entretanto, tal obrigatoriedade ignora um preceito da Constituição Federal, que se refere à especificidade da educação infantil de ter a oferta como um dever do Estado, mas como uma opção da família.

À guisa de conclusão

A educação infantil é reconhecida como primeira etapa da educação básica brasileira e o reconhecimento ao acesso de crianças de zero (0) a cinco (5) anos de idade como um dos direitos da infância é recente no Brasil. Segundo Didonet (2003, p.95) "A educação infantil é um direito da criança. Esse é o argumento mais forte, que não se pode negar nem deixar de atender. Ele foi proclamado pelas Nações Unidas, reafirmado em várias declarações e reuniões internacionais, está estampado em nossa Constituição Federal".

Para Farenzena (p. 205) "A obrigatoriedade escolar como norma jurídica, ao longo da história do País, tem correspondência com a obrigação/dever do Estado para com a escolaridade, além de sua face de obrigação de matrícula e frequência à escola". Pode-se analisar que o processo de implementação da Lei Nº 12.796 política pública vem sendo marcada por desafios em buscar ofertar vagas para todas as crianças a partir dos quatro anos de idade e pelo descompasso, pois a Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009) e a Lei Nº 12.796 aprovada 4 de abril de 2013, induz a uma atenção maior e priorização de atendimento para a pré escola, ficando em segundo plano o atendimento das crianças de em idade de creche e induz a uma atenção maior e priorização de atendimento para a pré escola, ficando em segundo plano o atendimento das crianças de em idade de creche. Em suma, ressalta-se a importância da elaboração de políticas públicas voltadas para Educação Infantil, com vistas a ampliar o atendimento que contemple as crianças de zero a três anos.

Referências

Andrade, L. B. (2010). *Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais.* São Paulo: Cultura Acadêmica.

Bardin, L.. (1977). *Análise de conteúdo.* Lisboa: Edições 70.

Brasil.(1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado Federal.

_____. (2009) *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*, fixadas pela Resolução Nº 5/2009. Brasília: Conselho Nacional de Educação.

_____.(2008) *Estatuto da Criança e do Adolescente.* Lei 8069/90. Brasília: Editora do Ministério da Saúde.

_____. (2009) *Emenda constitucional nº59 de 11 de novembro de 2009.* Obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos. Brasília: MEC/SEB.

_____. (1996) *FUNDEF. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.* Lei 9424, de 24 de dezembro de 1996**.** Brasília: MEC.

_____. (2007) *FUNDEB. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.* Lei 11.494. de 20 de junho de 2007. Brasília, MEC.

_____. (2007) *FNDE. Resolução nª6 de 24 de abril de 2007.* Apresentação Proinfância**.** Brasília: MEC.

_____. (2009) *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.* Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Brasília: MEC/SEB.

_____. (1996) *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.* Lei 9.394/96. Brasília: MEC.

_____. (2001) *Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001,* aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília.

_____. (2014) *Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014,* aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília.

_____.(2013) *Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília. Disponível em: http:// http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm (Acesssível em: 15 maio de 2015).

_____. (2007) *O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC.

_____. (2006) *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil.* Volume I e II. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica – Brasília. DF.

_____. (2006) *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação.* Brasília: MEC, SEB.

_____. (2008) *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil.* Brasília: MEC\SEB.

Campos, M. M.(2002) A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: encontros e desafios. In: M. Machado (Org.). *Encontros e desencontros em educação infantil.* São Paulo: Cortez.

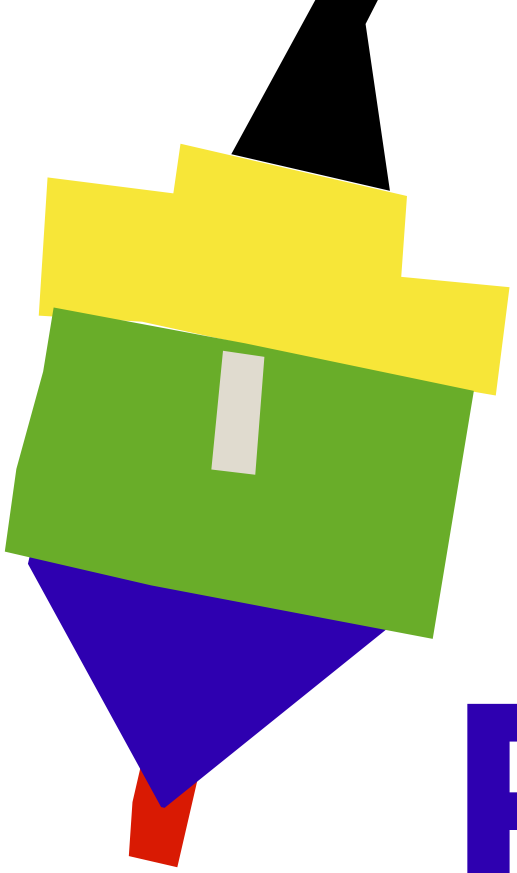
Didonet, V. (2003). A importância da educação nos primeiros anos de vida. In: *Anais do Simpósio Educação Infantil : construindo o presente*. Anais. – Brasília : UNESCO Brasil.

Farenzena, N. (2010). *A Emenda da obrigatoriedade: Mudanças e permanências.* Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 7, p. 197-209, jul./dez. Disponível em: http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/80 (Acessível em: 15 de maio de 2015)

Gamboa, S. S. (Org.) (1995). *Pesquisa educacional: quantidade-qualidade.* São Paulo: Cortez.

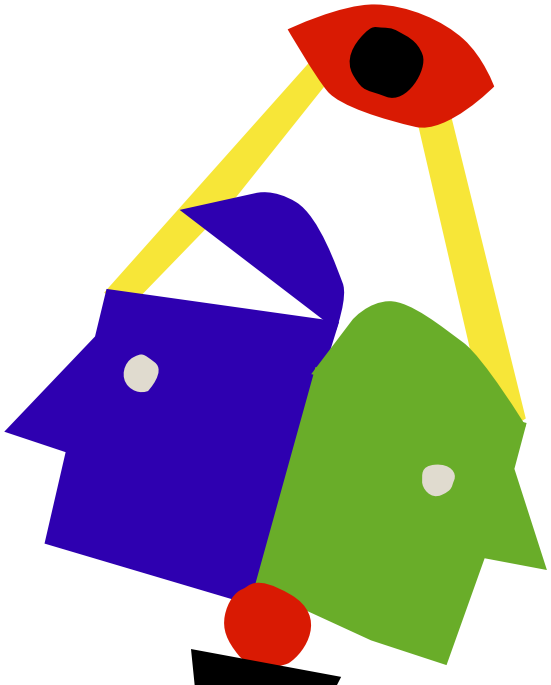
MInayo, M. (org.), (1999). *Pesquisa social: teoria método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.

Rosemberg, F. (2009). *A educação pré-escolar obrigatória: versão preliminar*. Texto apresentado na 32ª reunião anual da Anped, encomendado pelo Grupo de Trabalho Educação de Crianças de 0 a 6 anos. Caxambu.



EIXO 07

Projetos de escola/agrupamento, lideranças e culturas de autonomia



Práticas de liderança de coordenadores de departamento curricular

Ana Isabel Freitas
Escola Secundária Jaime Moniz, Madeira
anaisabelesjm@hotmail.com

Lídia da Conceição Grave-Resendes
Departamento de Educação e Ensino à Distância, Universidade Aberta
lidia.grave@uab.pt

Resumo- A ação dos líderes escolares é hoje reconhecida na literatura da especialidade como uma das variáveis determinantes da mudança e da melhoria das organizações escolares. Todavia, a responsabilidade pela gestão e liderança das escolas deixou de ser uma atividade apenas atribuída aos líderes de topo, passando, assim, a fazer parte das funções dos líderes intermédios. Além de terem de estabelecer a relação entre os líderes de topo e os seus pares, a sua ação deve fazer sentir-se, essencialmente, ao nível do processo de ensino e de aprendizagem. Entre os líderes intermédios nas escolas encontra-se o coordenador de departamento curricular. A criação de departamentos curriculares no ensino secundário é relativamente recente no nosso país, assim como a função de coordenador de departamento curricular. Mais do que nunca, estes líderes escolares assumem um papel fulcral a nível organizacional e espera-se que exerçam lideranças pedagógicas que apelem à participação e ao self-engagement dos docentes por vontade própria, para a melhoria da qualidade escolar.

Esta comunicação pretende apresentar os resultados de uma investigação sobre as práticas de liderança dos coordenadores de departamento curricular de uma escola secundária da Região Autónoma da Madeira, Portugal. Seguindo uma investigação de natureza mista, com a aplicação de entrevistas e questionários a todos os docentes da escola em estudo, concluímos que a prática de liderança mais exibida pelos coordenadores de departamento tem a ver com a possibilidade de "Permitir que os Outros Ajam". Os professores consideram que, apesar de se sentirem apoiados na tomada de decisões, os coordenadores de departamento deixam margens aos colegas para a realização do seu trabalho, tornando, assim, possível o seu desenvolvimento pessoal e profissional.

Palavras-chave: líderes intermédios; coordenadores de departamento curricular; modelo de práticas de liderança de Kouzes & Posner

Introdução

A investigação tem vindo a concluir que a liderança do diretor da escola é uma das variáveis que pode influenciar o trabalho dos professores na sala de aula e contribuir dessa forma para a melhoria das aprendizagens dos alunos e da escola. Por outro lado, estudos recentes parecem reconhecer que o impacto atribuído à liderança do diretor talvez tenha sido sobrevalorizado, porque os líderes de topo sozinhos não conseguem criar condições para a aprendizagem e para o desenvolvimento dos

professores, dos alunos e, consequentemente, das escolas. Num contexto de reconceptualização da liderança começam a surgir estudos que mostram o efeito benéfico da ação dos docentes que exercem uma liderança pedagógica sobre os seus pares e que colaboram ativamente na implementação de reformas educativas na escola, visando a melhoria do ensino. Desta forma, os conceitos de liderança intermédia e do professor líder começam a ganhar destaque na literatura da especialidade. Os professores podem, assim, ocupar posições médias na hierarquia da escola, assumindo-se formalmente como líderes intermédios, mas também se podem assumir como líderes, mesmo sem exercer cargos formais de liderança.

Em Portugal os conceitos de líder e liderança só muito recentemente entraram no léxico pedagógico. A liderança das escolas aparece como uma atividade sobreposta à gestão e até há pouco tempo os gestores escolares não eram reconhecidos como líderes. A expressão "gestão intermédia" surgiu, apenas, em 1999, no Decreto-Regulamentar nº 10/99, de 21 de junho, apesar de os órgãos de gestão intermédia terem sido criados nas escolas pela primeira vez com a reforma de Jaime Moniz (1894/1895) com o "diretor de classe", com funções de "coordenação e conexão do ensino" (Barroso, 2002:2). Atualmente, encontramos nas escolas portuguesas diversas estruturas de gestão intermédia, entre as quais destacamos os departamentos curriculares, coordenados por um professor, assumido "líder intermédio", de quem se espera o cumprimento dos normativos legais, mas também o exercício de uma liderança pedagógica e transformacional capaz de contribuir para o desenvolvimento dos seus colegas e do processo de ensino e de aprendizagem, com vista ao desenvolvimento dos alunos e da escola.

O papel dos líderes intermédios na escola

De acordo com os normativos legais, as escolas portuguesas são geridas por órgãos de gestão de topo e órgãos de gestão intermédia. Os primeiros são órgãos unipessoais, constituídos pelo diretor, "líder forte" e "rosto da escola" (Torres e Palhares, 2009) e na Região Autónoma da Madeira (RAM) o conselho executivo, órgão colegial, composto por um presidente e dois ou cinco vice-presidentes em função do número de alunos da escola. Dos segundos, os órgãos de gestão intermédia, fazem parte os coordenadores de departamento curricular, os delegados de grupo, os diretores de turma, entre outros órgãos de natureza pedagógica que podem ser criados nas escolas em função dos seus projetos educativos (PE) e dos seus regulamentos internos (RI). Apesar de reconhecer que não há uma definição clara sobre quem são os líderes intermédios nas escolas, a literatura atribui-lhes um papel de destaque na melhoria do ensino e das escolas (Pinto, V. Galdames, S. y Rodriguez, S., 2010). Se, por um lado, alguns podem exercer cargos formais de liderança, outros, podem apenas ser professores que influenciam os seus pares. De qualquer modo, a sua ação deve exercer-se, fundamentalmente, no trabalho colaborativo, articulado em torno do trabalho pedagógico, visando a melhoria das atividades que decorrem na sala de aula, exercendo uma liderança pedagógica, ou seja, uma liderança veiculada à aprendizagem dos alunos (Bolívar, 2010, 2012).

Segundo Orchard (2010) o exercício de cargos de liderança formal contribuiu para o desenvolvimento profissional dos professores e mostrou que os mesmos podem ser líderes influentes nas suas escolas. De que modo o podem fazer? Segundo Pinto *et al* (2010), os líderes intermédios podem fazê-lo se

construírem equipas de trabalho, redes formais e informais para alimentarem e apoiarem o trabalho profissional; se assessorarem os seus pares com vista ao seu desenvolvimento profissional e à melhoria do ensino; se criarem um clima de confiança, participação e compromisso que facilite o desenvolvimento da organização escolar; se fomentarem diálogos e interações centrados nas problemáticas do ensino e da aprendizagem; se enfrentarem barreiras para promover trocas culturais e estruturais para benefício de qualquer docente e da melhoria do ensino e se colaborarem com as equipas diretivas nas tomadas de decisão.

Alguns estudos realizados no Reino Unido sobre o papel do coordenador de departamento, (Brown e Rutherford, 1998, Brown, Rutherford e Boyle, 2000, Busher, Fletcher e Turner, 2007) se, por um lado, tiveram o mérito de destacar a liderança do diretor do departamento como um dos aspetos chave para a melhoria da escola, por outro, reconhecem também que o seu papel é ambíguo e enunciam um conjunto de questões para futuras investigações, para uma melhor clarificação do seu papel e do seu contributo no desenvolvimento das escolas. Busher *et al* (2007) defendem que os departamentos, em princípio, são comunidades de prática onde os professores trabalham em conjunto para encontrarem estratégias que levem a um melhor desempenho dos seus alunos e à melhoria a nível escolar, sendo crucial a orientação dos líderes intermédios. Para estes autores, é importante desenvolver-se investigação para compreender-se melhor a importância do papel desses mesmos líderes, nomeadamente, (i) como se relacionam os diretores de departamento com os outros membros comunidade, (ii) de que modo ajudam a construir comunidades de prática, (iii) como promovem o desenvolvimento das suas comunidades, e como desenvolvem o entusiamo dos professores para continuarem com a sua aprendizagem com vista ao desenvolvimento das aprendizagens dos alunos.

Os coordenadores de departamento curricular

Em Portugal, os departamentos curriculares são “estruturas de orientação educativa” que surgem referenciadas na legislação educativa pela primeira vez em 1991, no Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio. Este diploma, reclamando “um novo modelo de direcção e gestão escolar”, foi apenas aplicado em cinquenta e quatro escolas (Barroso, 2002). Mas, a referida estrutura de gestão intermédia surgirá novamente do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, sendo a sua regulamentação feita posteriormente no Decreto Regulamentar nº 10/99, de 21 de julho.

No ano 2008, os modelos colegais que vigoravam desde o 25 de abril de 1974, são olhados como impedimentos à boa gestão e à liderança das escolas (Lima, 2011) sendo substituídos pelo diretor da escola, “órgão unipessoal, que, também pela primeira vez, passa a ter o poder de nomear todos os responsáveis pelos departamentos curriculares, principais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica” (Lima, 2011, p.77), conforme referenciado no Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, devendo ser coordenados por professores titulares, categoria profissional instituída em 2007 (já extinta) através do Decreto-Lei nº 15/2007, de 19 de janeiro (estatuto da carreira docente) e designados pelo diretor da escola por um período de quatro anos, que também os podia destituir. Atualmente, “o coordenador de departamento é eleito pelo respetivo departamento, de entre uma lista de três docentes, propostos pelo diretor para o exercício do cargo” (Decreto-Lei nº 137/2012, de 2de julho, artigo 43º, ponto 7).

Na Região Autónoma da Madeira (RAM), devido ao seu estatuto político-administrativo, os diplomas referidos não foram aplicados. A criação de um modelo regional de administração e gestão das escolas surgiu no ano 2000, definido no Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M (até a data as escolas foram geridas com base no Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro). Foi este diploma que possibilitou a criação de estruturas de gestão intermédia, fixadas no RI, entre as quais se encontrava o departamento curricular, estrutura de apoio ao conselho pedagógico (artigo 47º, pontos 1 e 3), coordenado por um professor profissionalizado, eleito pelos delegados de disciplina do mesmo departamento. Entretanto, a inconstitucionalidade do modelo, derivada do modo de recrutamento do diretor de escola, através de procedimento concursal, deu lugar ao Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M, de 21 de junho, que se mantém em vigor. As escolas desta Região têm, então, como órgãos de administração e gestão órgãos colegiais ou órgãos unipessoais, em função de princípios definidos pelo conselho da comunidade educativa, mas eleitos pelos docentes, não docentes, representantes dos alunos e dos encarregados de educação. Assim sendo, o departamento curricular é uma estrutura de apoio ao conselho pedagógico, que tem como função desenvolver medidas que reforcem a articulação interdisciplinar na aplicação dos planos de estudo. O conselho de disciplina, órgão que inclui todos os docentes que lecionam uma disciplina, é coordenado por um delegado de disciplina, professor eleito pelos seus colegas de grupo. Por sua vez, os delegados elegem o coordenador do seu departamento curricular (CDC), para um mandato de quatro anos, conforme o estabelecido no artigo 39º do decreto legislativo acima referido, para exercerem as seguintes competências:

> a) Assegurar a articulação entre o departamento e as restantes estruturas de orientação educativa, nomeadamente na análise e medidas de orientação pedagógica;
> b) Assegurar a participação do departamento na elaboração, desenvolvimento e avaliação do projecto educativo da escola, bem como do plano anual de escola e do regulamento interno do estabelecimento;
> c) Promover a articulação entre a formação inicial e a formação contínua dos professores do departamento;
> d) Colaborar com as estruturas de formação contínua na identificação das necessidades de formação dos professores do departamento;
> e) Promover medidas de planificação e avaliação das actividades do departamento;
> f) Exercer as demais competências fixadas pelo regulamento interno (Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M, artigo 40º).

Para além dessas funções, os coordenadores de departamento curricular poderão também assumir funções de avaliadores internos no processo de avaliação do desempenho docente, conforme consta no Decreto Regulamentar n.º 26/2012, de 21 de fevereiro.

Em síntese, podemos concluir que a criação de departamentos curriculares no nosso país é bastante recente, tal como a função de coordenador de departamento. De acordo com Ávila de Lima (2008), foi este cargo que institucionalizou formalmente um modelo de liderança distribuída nas escolas portuguesas, promovendo, desta forma, a liderança dos professores e reconhecendo a sua ação como um dos elementos fundamentais para a melhoria do ensino nas escolas; todavia, o mesmo autor admite que seu o papel precisa de ser clarificado. Acrescenta, porém, que os trabalhos que já

existem nesta área permitem afirmar que a sua ação pode ajudar a criar um clima favorável à mudança nos departamentos, se estes agirem como líderes profissionais, adotando um estilo de liderança que favoreça a direção e a coesão do departamento, se propagarem uma visão clara entre os colegas, mas também se desempenharem um papel de supervisor ou de mentor com os seus pares, contribuindo para o seu o desenvolvimento e, consequentemente, ajudando na melhoria dos resultados escolares.

Para verificarmos se a ação dos CDC se manifesta nos domínios referidos, nada melhor do que recolhermos a perceção dos que com eles privam no seu dia-a-dia. Considerando que a sua ação deve ter em conta o desenvolvimento dos seus colegas, com vista à melhoria da escola, podemos questionar sobre as práticas de liderança (ou não) que são exercidas pelos coordenadores de departamento curricular.

Metodologia

A nossa investigação, assumindo a forma de um estudo de caso, propôs-se analisar as práticas de liderança exercidas pelos cinco coordenadores de departamento curricular de uma escola secundária no Funchal, a partir da perceção dos professores que exerciam funções na escola no ano letivo 2013/2014. Desta forma, na primeira fase da investigação, pretendemos responder à seguinte questão: como se caraterizam as práticas de liderança dos coordenadores de departamento curricular de acordo com o modelo desenvolvido por Kouzes & Posner?

Foi aplicado o questionário "Inventário das Práticas de Liderança-Observador", de Kouzes & Posner, (2003), (LIP-O), entre os dias 4 a 6 de fevereiro, aos duzentos e trinta e três professores que exerciam funções na escola, com vista a recolhermos a sua perceção sobre as práticas de liderança dos CDC. O LIP-O é constituído por trinta questões que pretendem avaliar cinco práticas de liderança que se traduzem em dez mandamentos ou comportamentos considerados essenciais pelos autores, para que os líderes consigam feitos extraordinários na sua organização (Kouzes & Posner, 2009). Para responderem às questões, os inquiridos utilizaram uma escala que varia entre 1 e 5, em que 1 significa que esse comportamento nunca é observado; 2 que o comportamento é observado ocasionalmente; 3 significa a exibição desses comportamentos algumas vezes; 4 que os liderados julgam que o líder exibe esse comportamento muitas vezes e 5 significa que os inquiridos julgam que o líder exibe frequentemente esse comportamento. Foram ainda acrescentadas ao questionário quatro questões com vista à caraterização dos respondentes (género, idade, categoria profissional e tempo de serviço).

O quadro seguinte indica-nos as cinco práticas de liderança, os comportamentos que as explicitam e os itens que os avaliam.

Quadro I - As cinco práticas de liderança, os mandamentos que os explicitam e os itens que os avaliam no LIP-O.

Prática	Mandamento	Questões/Itens

Mostrar o Caminho	1. Clarificar valores, encontrando a própria voz e estabelecendo ideias comuns. 2. Dar o exemplo ao agir de acordo com os ideais comuns.	21,16,26 1,6,11
Inspirar uma Visão Conjunta	3. Conceber o futuro, ao imaginar possibilidades excitantes e enobrecedoras. 4. Atrair os outros numa visão comum ao apelar às aspirações comuns.	2,7,12 17,22,27
Desafiar o Processo	5. Procurar oportunidades ao tomar a iniciativa e procurar formas inovadoras para melhorar. 6. Experimentar e correr riscos ao proporcionar constantemente pequenas vitórias e aprendendo com a experiência.	3,8,13 18,23,28
Permitir que os Outros Ajam	7. Fomentar a colaboração ao criar confiança e facilitando as relações. 8. Dar força aos outros aumentando-lhes a determinação e desenvolvendo as competências.	4,9,14 19,24,29
Encorajar a Vontade	9. Reconhecer contributos mostrando gratidão pela excelência individual. 10. Celebrar os valores e as vitórias criando um espírito de comunidade.	5,10,15 20,25,30

Fonte: Kouzes & Posner, 2003, 2009

Cada prática de liderança é medida por seis itens/afirmações no questionário, referenciadas seguidamente.

Quadro II – Itens/afirmações agregados às Práticas de Liderança no LIP-O.

Itens	Práticas de Liderança
	MOSTRAR O CAMINHO
1	Dá um exemplo pessoal do que espera dos outros.
6	Dedica tempo e energia a garantir que as pessoas com as quais trabalha sigam os princípios e padrões adotados.
11	Cumpre as promessas e compromissos.
16	Pede feedback sobre o modo como as suas ações afetam os desempenho dos outros.
21	Constrói consenso em torno de um conjunto comum de valores para a administração da nossa organização.
26	Deixa claro a sua filosofia de liderança.
	INSPIRAR UMA VISÃO CONJUNTA
2	Fala sobre futuras tendências que influenciarão o modo de execução do nosso trabalho.
7	Pede que os outros compartilhem um sonho empolgante para o futuro.
12	Descreve uma imagem estimulante de como o futuro poderá ser.
17	Envolve as pessoas numa visão comum para mostrar como os seus interesses de longo prazo podem ser realizados.
22	Descreve uma visão geral daquilo que almejamos conquistar.

27	Fala com convicção sincera sobre o significado e os objetivos maiores do trabalho.
	DESAFIAR O PROCESSO
3	Busca oportunidades desafiadoras que testam as suas habilidades e conhecimentos.
8	Desafia as pessoas a usarem meios novos e inovadores ao realizarem o seu trabalho.
13	Busca fora dos limites formais da organização, meios inovadores para melhorar o que fazemos.
18	Pergunta "O que podemos aprender?" quando as coisas saem fora do esperado.
23	Toma as medidas necessárias para garantir que estabelecemos objetivos possíveis, façamos planos concretos e definamos metas mensuráveis para os projetos e programas em que trabalhamos.
28	Experimenta e assume riscos, mesmo quando há possibilidades de fracasso.
	PERMITIR QUE OS OUTROS AJAM
4	Desenvolve relações cooperativas entre pessoas com as quais trabalha.
9	Ouve atentamente os diversos pontos de vista.
14	Trata os outros com dignidade e respeito.
19	Apoia as decisões que os outros tomam por iniciativa própria.
24	Dá bastante liberdade e opções para as pessoas decidirem como executar o trabalho.
29	Faz com que os outros aprendam novas habilidades e se desenvolvam para progredir no seu trabalho.
	ENCORAJAR A VONTADE
5	Elogia quando as pessoas fazem um trabalho bem feito.
10	Faz questão que os outros saibam que confia nos conhecimentos deles.
15	Garante que os outros sejam recompensados de modo criativo pelas suas contribuições para o sucesso de um projeto.
20	Reconhece publicamente aqueles que dão exemplo de compromisso com os valores compartilhados.
25	Encontra formas de comemorar as conquistas.
30	Demonstra reconhecimento e apoio aos membros da equipa pelas suas contribuições.

Fonte: Kouzes & Posner (2003).

Carateriza-se, em seguida, cada prática de liderança.

Mostrar o caminho - Os líderes devem ser um exemplo para os liderados, agindo tendo em conta os valores que defendem para a organização. A sua ação deve sustentar-se na credibilidade, colocando as pessoas em primeiro lugar, mostrando respeito pelos liderados e conquistando o seu respeito. "Clarificar valores, encontrando a própria voz e estabelecendo ideias comuns" (1) e "Dar o exemplo ao agir de acordo com os ideais comuns" (2), são os comportamentos que explicitam esta prática de liderança.

Inspirar uma visão conjunta - Os líderes têm visões para a organização que devem partilhar com os liderados, com paixão, conseguindo o seu apoio para que essa visão se torne uma realidade. Ao mesmo tempo, devem ouvir "as esperanças, aspirações, visões e valores de todos" (Kouzes & Posner, 2009:39), para que os liderados sintam que o líder compreende as suas necessidades. "Conceber o futuro, ao imaginar possibilidades excitantes e enobrecedoras" (3) e "Atrair os outros numa visão comum ao apelar às aspirações comuns" (4) são, os mandamentos/comportamentos que explicitam esta prática.

Desafiar o processo - A criação de um movimento de liderança, desafiando o processo (Kouzes & Posner, 2009), permitindo a criação de atividades inovadoras, incentivando a aprendizagem, olhando os erros como oportunidades desafiadoras, são fatores essenciais para a mudança. Esta

prática de liderança materializa-se em dois comportamentos: "Procurar oportunidades ao tomar a iniciativa e procurar formas inovadoras para melhorar" (5) e "Experimentar riscos ao proporcionar constantemente pequenas vitórias e aprendendo com a experiência" (6).

Permitir que os outros ajam - Os desafios, fomentadores da inovação, só podem acontecer se houver, efetivamente, um trabalho de equipa, onde o eu é um "nós", palavra mágica que alimenta a colaboração, cria confiança e permite que todos se identifiquem com os resultados obtidos. Por isso, o líder "Deve fomentar a colaboração ao criar confiança e facilitando as relações" (7) e "Dar força aos outros aumentando-lhes a determinação e desenvolvendo as competências" (8).

Encorajar a vontade - O cansaço e até mesmo a exaustão podem afetar todos quantos trabalham numa organização. Por isso, os líderes devem reconhecer e estimular o trabalho individual para que todos se sintam motivados e fortalecidos para continuarem o caminho. "Reconhecer contributos mostrando gratidão pela excelência individual" (9) e "Celebrar os valores e as vitórias criando um espirito de comunidade" (10) são os comportamentos que o líder deve exibir quando quer encorajar a vontade.

Resultados

Os dados recolhidos através do inquérito por questionário foram tratados através do programa informático SPSS 20.0 (*Statistical Package for Social Sciences*). Às questões que tinham como objetivo a caraterização dos respondentes foi feita uma análise descritiva calculando-se as frequências absolutas e relativas. Às restantes questões foram calculadas as médias, o desvio padrão e as medidas robustas como o primeiro e o terceiro quartil. Para avaliar a fiabilidade do questionário foi calculado o coeficiente *alfa de Cronbach*, para determinarmos a sua consistência interna. Em todas as dimensões do questionário foram obtidos coeficientes superiores a 0,7, o que significa que a sua consistência interna é boa (Pestana e Gageiro, 2003).

Dos dados obtidos há a destacar, em primeiro lugar, que apesar de o número de respondentes ser de cento e setenta e seis um grande número de professores não respondeu a várias questões. Algumas obtiveram um número de quarenta e cinco "não respostas". As médias obtidas nas cinco práticas de liderança foram calculadas pela soma dos seis itens que as compõem, variando entre 6 e 30. Assim, a obtenção de resultados mais elevados significa que o líder exibe os comportamentos que lhe estão associados; pelo contrário, as médias mais baixas significam que os comportamentos que lhe estão associados não são percecionados pelos liderados. As médias obtidas em cada mandamento foram calculadas pela soma da pontuação obtida em cada um dos três itens que lhes estão associados, variando os seus valores entre 1 e 15. Valores mais baixos significam que o líder nunca/ocasionalmente exibe esse comportamento e valores mais elevados traduzem a exibição desse comportamento algumas/muitas vezes ou frequentemente.

Apresentamos, seguidamente, uma tabela com os resultados obtidos em cada prática de liderança.

Tabela 1 – Estatística descritiva das dimensões das práticas de liderança.

Prática-Mandamento	n	$\bar{x} \pm S$	$Q_1 - Q_3$
Mostrar o caminho	**130**	**21,8 ± 5**	**19 - 25**
Clarificar os valores, encontrando a própria voz e estabelecendo ideias comuns	132	10,5 ± 2,9	9 - 12

Dar o exemplo ao agir de acordo com os ideais comuns	132	11,3 ± 2,5	10 - 13
Inspirar uma visão conjunta	**128**	**20,1 ± 5,4**	**17 - 24**
Conceber o futuro, ao imaginar possibilidades excitantes e enobrecedoras	130	9,5 ± 2,8	8 - 12
Atrair os outros numa visão comum ao apelar às aspirações comuns	129	10,6 ± 2,9	9 - 13
Desafiar o processo	**128**	**20,5 ± 5,1**	**18 - 24**
Procurar oportunidades ao tomar a iniciativa e procurar formas inovadoras para melhorar	130	10,1 ± 2,7	9 - 12
Experimentar e correr riscos ao proporcionar constantemente pequenas vitórias e aprendendo com a experiência	130	10,5 ± 2,6	9 - 12
Permitir que os outros ajam	**129**	**23,1 ± 5,1**	**20 - 27**
Fomentar a colaboração ao criar confiança e facilitando as relações	132	11,9 ± 2,8	10 - 14
Dar força aos outros aumentando-lhes a determinação e desenvolvendo as competências	131	11,2 ± 2,5	10 - 13
Encorajar a vontade	**129**	**21,3 ± 5,7**	**18 - 25**
Reconhecer contributos mostrando gratidão pela excelência individual	131	10,6 ± 3	9 - 13
Celebrar os valores e as vitórias criando um espírito de comunidade	131	10,7 ± 2,9	9 - 13

n – número de professores ; $\bar{x} \pm S$ média e desvio padrão; $Q_1 - Q_3$ Primeiro quartil e terceiro quartil

A análise da tabela permite-nos tirar as seguintes conclusões, com base nos valores obtidos em cada prática e respetivos mandamentos:

Mostrar o Caminho - esta prática obteve **média de 21,8,** numa escala que varia entre 6 e 30. O desvio padrão é de 5 e as medidas robustas como o primeiro e o terceiro quartil (*Q1* e *Q3* – 19-25) permitem afirmar que 25% dos docentes pontuam abaixo desse valor (19) e 75% dos docentes pontuam abaixo de 25. Os mandamentos, "Clarificar os valores, encontrando a própria voz e estabelecendo ideias comuns" e "Dar o exemplo ao agir de acordo com os ideais comuns" apresentam valores bastante próximos. Podemos, então, inferir que os professores consideram que os CDC exibem comportamentos que se inserem nesta prática de liderança.

Inspirar uma Visão Conjunta – média de 20,1, com um desvio padrão de 5,4, o que mostra alguma divergência entre os professores relativamente às pontuações atribuídas. Os mandamentos "Conceber o futuro, ao imaginar possibilidades excitantes e enobrecedoras" e "Atrair os outros numa visão comum ao apelar às aspirações comuns" obtiveram uma média de 9,5 e 10,6, respetivamente. O número de professores que pontuou os itens que avaliavam estes mandamentos no questionário foi de cento e trinta e cento e vinte e nove respetivamente, e a nossa amostra é de cento e setenta e seis docentes. Contudo, podemos concluir que a maioria dos docentes da nossa amostra reconhece que os CDC "Inspiram uma visão conjunta". Apenas 17% dos docentes pontuam abaixo de 17 e 75% abaixo de 24.

Desafiar o Processo – média de 20,5, o que significa que, na opinião dos professores, os CDC "desafiam muitas vezes o processo". No que concerne aos mandamentos, os valores obtidos estão muito próximos um do outro, 10,1 e 10,5, respetivamente. Saliente-se ainda que cento e trinta professores atribuíram pontuações nos itens que expressam estes mandamentos no LIP-O.

Permitir que os Outros Ajam – média de 23,1 o valor mais elevado, o que nos permite inferir que os docentes da escola consideram que os CDC exibem comportamentos que "permitem que os outros ajam". Esta estimativa é concordante com o resultado obtido no terceiro quartil que indica que 25% dos professores pontuaram acima 27 numa escala que cujo valor máximo é 30. Note-se,

também, que nos dois mandamentos apenas 25% dos professores, de entre os cento e trinta e um que pontuaram os itens que os expressam no LIP, atribuíram uma pontuação inferior a 10 (Q1), numa escala cujo valor máximo é 15, como já referimos.

Encorajar a Vontade – média de 21,3 e um desvio padrão de 5,7 o que traduz a existência de divergências na forma como os cento e vinte e nove professores pontuaram nos itens que avaliam esta prática no LIP-O. 25% dos professores da amostra pontuaram abaixo de 18 (Q1) e 25% acima de 25 (Q3). Os valores atribuídos aos dois mandamentos estão muito próximos, sendo mesmo as medidas de localização idênticas (9-13); "Reconhecer contributos mostrando gratidão pela excelência individual "e "Celebrar as vitórias criando um espirito de comunidade" obtiveram média de 10,6 e 10,7 e um desvio padrão de 3 e 2,9, respetivamente. Todavia, podemos inferir que os professores da escola reconhecem na ação dos CDC comportamentos que se enquadram nesta prática de liderança.

Conclusões

Os resultados da primeira parte da investigação permitem-nos concluir que os professores da escola onde esta investigação decorreu, encontram nos seus CDC comportamentos que indiciam que os mesmos "permitem que os outros ajam", "mostram o caminho", "encorajam a vontade", "desafiam o processo" e "inspiram uma visão conjunta". Todavia, alguns dos dados obtidos precisam de ser discutidos: por que razão alguns dos professores inquiridos optaram por **não responder** a muitas questões no LIP-O? Será que o trabalho do CDC passa despercebido a muitos professores do departamento? Será que não o olham como um líder, mas tão só como um gestor de tarefas burocráticas? Pelo desvio padrão obtido em cada prática de liderança também se pode inferir que mesmo entre os professores que responderam ao questionário, há divergências no modo como percecionam as práticas e os comportamentos de liderança dos CDC. Porquê?

Acerca da prática de liderança que obteve uma pontuação mais elevada (Permitir que os outros ajam), também nos podemos questionar: será que os professores que pontuaram com níveis mais elevados os itens referentes a esta prática o fizeram porque os CDC, efetivamente, facilitam as relações, concedendo autonomia aos seus colegas, estabelecendo relações interpessoais favoráveis, mas sem fomentar práticas colaborativas e reflexivas nos seus grupos, permitindo-lhes uma autonomia completa do seu trabalho pedagógico, ou pelo contrário, fomentam mesmo práticas colaborativas, de participação e discussão de problemas no departamento com vista ao seu desenvolvimento pessoal e profissional e à melhoria do ensino?

A primeira parte da nossa investigação não nos permite responder a estas questões. Para o fazer, precisamos de recolher a opinião dos próprios coordenadores acerca da sua própria ação, entrevistando-os, colocando-lhes todo um conjunto de questões que nos permitam cruzar os dados obtidos e encontrar respostas fidedignas para as nossas questões, seguindo as recomendações dos autores Bennett *et al*, (2007), Ávila de Lima (2008), Bolívar (2012), que defendem que é necessário o uso de metodologia qualitativa para conhecermos melhor o papel dos líderes intermédios nas escolas. Por este motivo, elaboramos entrevistas semiestruturadas a cada um dos cinco CDC para podermos responder às seguintes questões: quais são as suas conceções sobre o

seu papel e as funções que lhes são atribuídas? Que obstáculos encontram no exercício da sua ação? Esta inscreve-se no âmbito da gestão ou da liderança escolares? A sua ação evidencia o exercício de uma liderança pedagógica? Que impacto terá a sua ação na escola?

Só o desenvolvimento da investigação nos permitirá encontrar resposta para estas interrogações e contribuir, de algum modo, para a compreensão do papel dos CDC nas escolas.

Referências bibliográficas

Ávila de Lima, J. (2008). "Department networks and distributed leadership in school". In *School Leadership & Managemen*t: Formerly School Organisation, 28 (2), pp 159-187. http://dx.doi.org/10.1080/13632430801969864. Acessível em 19 de agosto de 2013.

Barroso, J. (2002). "Reitores, Presidentes e Directores: Evolução e paradoxos de uma função". In *Administração Educacional, Revista do Fórum Português de Administração Educacional,* nº 2, 2002, pp.91-107.

Bennett, N., Woods, P., Wise, C, & Newton, W. (2007) "Understandings of middle leadership in secondary schools: a review of empirical research." In *School Leadership & Managemen*t: Formerly School Organisation, 27:5, pp. 453-470. http://.dx.doi.org/10.1080/13632430701606137. Acessível em 19 de agosto de 2013.

Bolívar, A. (2010). "El liderazgo educativo y su papel en la mejora: Una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones". *Psicoperspectivas, 9 (2),* 9-33. http://www.psicoperspectivas.cl. Acessível em 04 de abril de 2013.

Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos*. (Mónica Franco trad.). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Brown, M. e Rutherford, D. (1998). "Changing Roles and Raising Standards: new challenges for heads of department". In *School Leadership & Manegement,* Vol.18, nº 1, pp.75-78. http://dx.doi.org/10.1080/13632439869781. Acessível em 19 de agosto de 2013.

Brown, M., Rutherford, D. & Boyle, B. (2000) "Leadership for School Improvement: The Role of the Head of Department in UK Secondary Schools". In *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice*. Vol.11, nº 2, pp. 237-258. http://dx.doi.org/10.1076/0924-3453(200006)11:2;1-Q;FT237. Acessível em 19 de agosto de 2013.

Busher, H., Hammersley-Fletcher, L. & Turner, C. (2007). "Making sense of middle leadership: community, power and practice". In *School Leadership & Management*: Formerly School Organisation, 27:5, pp. 405-422. http://dx.doi.org/10.1080/1363243070160606. Acessível em 19 de agosto de 2013.

Horn, A., Marfan, J. (2010). "Relación entre liderazgo educativo y desempeño escolar: Revisión de lainvestigación en Chile". *Psicoperspectivas, 9 (2),* 82-104. http://www.psicoperspectivas.cl. Acessível em 04 de abril de 2013.

Kouzes, J. & Posner, B. (2003). *LIP. Leadership Pratices Inventory. Feedback Report for Sample Leader*. Pfeiffer.

Kouzes, J. & Posner, B. (2009). *O desafio da liderança.* (Hélder Granja, Trad.). Casal de Cambra: Caleidoscópio.

Lima, C. L. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

Orchard, J. (2010). 'Should School Leadership be 'Shared'?'. In *Annual Conference of the Philosophy of Education Society of Great Britain, New College Oxford*. http://www.philosophy-of education.org/uploads/papers2010/Orchard.pdf. Acessível em 12 de agosto de 2013.

Pestana, H. e Gageiro, J. N. (2003). *Análise de dados para ciências sociais. A complementaridade do SPSS*. (3ª edição). Lisboa: Edições Sílabo.

Pinto, V., Galdames, S. y Rodriguez, S. (2010). "Aprendizajes y desafíos para la formación de líderes intermedios de organizaciones educativas". *Psicoperspectivas, 9 (2),* 136-157. http://www.psicoperspectivas.cl. Acessível em 04 de abril de 2013.

Torres, L. L & Palhares, J.A. (2009). "Estilos de Liderança e escola democrática". In Pedro Abrantes e outros (Orgs.). *Actas do encontro Contextos Educativos na Sociedade Contemporânea.* Vol. I – Comunicações. Lisboa/ISCTE: Secção da Sociologia da Educação da Associação Portuguesa de Sociologia, pp.123-142. http://www.aps.pt/?area=013. Acessível em 24 de novembro de 2010.

Legislação

Assembleia Legislativa da Madeira (2000). Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M, de 31 de janeiro, *Diário da República*, I Série – A - Nº 25.

Assembleia Legislativa da Madeira (2006). Decreto Legislativo Regional nº 21/2006/M de 21 de Junho, *Diário da República*, I Série – A - Nº 118.

Conselho de Ministros (1976). Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro. Diário da República, I Série – nº 249.

Conselho de Ministros (1991). Decreto-Lei nº172/91, de 10 de maio*. Diário da República*, 1ªsérie-A - Nº 107.

Conselho de Ministros (1998). Decreto-Lei nº115-A/98, de 4 de maio*. Diário da República*, 1ªsérie - A - Nº 102.

Conselho de Ministros (2007). Decreto-Lei nº 15/2007, de 19 de janeiro*. Diário da República,* 1ªsérie - Nº 14.

Conselho de Ministros (2012). Decreto Regulamentar n.º 26/2012,de 21 de fevereiro *Diário da República*, 1.ª série - Nº 37.

Conselho de Ministros (2012).Decreto-Lei n.º 137/2012 de 2 de julho, *Diário da República,* 1.ª série - N.º 126.

Ministério da Educação (1999). Decreto-Regulamentar nº10/99, de 21 de julho*. Diário da República*, 1ªsérie-B - Nº 168.

Ministério da Educação (2008). Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, *Diário da República*, 1.ª série - N.º 79.

O Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) como desafio aos professores na (Re) construção de Metodologias de trabalho que facilitem o processo ensino aprendizagem de crianças e adolescentes

Anne Ariadne Alves Menezes Ponce de Leão
Mestranda do Programa de Pós Graduacao em Sociedade e Cultura da Amazonia pela Universidade Federal do Amazonas (PPGSCA-UFAM)
anneponce1989@gmail.com

Resumo: O artigo em questão tem por base dados construídos em pesquisa (Especialização) cujo objetivo foi o de contribuir para a reconstrução de metodologias de ensino que auxiliem professores a trabalhar com alunos portadores do Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH). Problematizar as metodologias de trabalho desses professores em um estudo comparativo entre as didáticas entre professores de escola pública e privada, especificamente na cidade de Manaus. As discussões recentes a respeito do TDAH têm despertado a atenção de familiares e professores para problemas manifestados por crianças e adolescentes que se refletem em dificuldades de aprendizagem e transtornos comportamentais no âmbito escolar, cujo diagnóstico na maioria das vezes recai em tratamentos psiquiátricos. Dessa forma, foram realizados entrevistas e testes que objetivam apresentar resultados obtidos na Escala de Déficit de Atenção/Hiperatividade (TDAH) realizado com alunos dessas duas instituições de ensino.

Palavras-chave: Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), metodologia de trabalho, didática dos professores, inclusão.

I. Introdução

Este estudo pretende contribuir para a construção de novas metodologias para auxiliar os professores que trabalham com crianças portadoras do Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) a melhorar o processo ensino-aprendizagem destes alunos que apresentam transtornos comportamentais referentes à desatenção e hiperatividade.

A mídia vem contribuindo com a publicação do TDAH, relatando casos apresentados por crianças e adolescentes, onde se tem questionado os medicamentos e os efeitos colaterais que estes causam nos indivíduos com altas dosagens realizadas principalmente em crianças por serem mais espontâneas, impulsivas e hiperativas.

Russell Barkley (2002, p.35), o aponta que o “TDAH é o atual rótulo diagnosticado usado para denominar os significativos problemas apresentados por crianças quanto à atenção, tipicamente com impulsividade e atividade excessiva”.

A partir da divulgação dos meios de comunicação, os sintomas do TDAH estão se tornando cada vez mais conhecidos e identificáveis pela população em geral, o que impulsiona a busca pelo tratamento, segundo informa a ABDA (Associação Brasileira de Déficit de Atenção). Ainda assim, existem inúmeras dúvidas e mitos a respeito do TDAH, inclusive por parte de

profissionais, como médicos, fonoaudiólogos, pedagogos, inclusive os próprios familiares e os portadores deste transtorno.

Segundo Mattos (2001), uma das dificuldades de aprendizagem mais identificada nesses alunos estão associadas à dislexia (problemas na fala), disgrafia (dificuldade de escrita) e discalculia (dificuldades em cálculos). Além do déficit de atenção, os portadores de TDAH apresentam conduta associada ao um pensamento longo como se estivesse no mundo da lua (grifo do autor), não atenta às orientações do professor e não param quietos.

Percebe-se, com isso, que o desafio em lidar com os sintomas do TDAH e suas consequências não é exclusivo dos portadores do transtorno e de seus familiares. Os educadores tem papel importante a exercer na responsabilidade de melhoria do processo de aprendizagem dessas crianças/adolescentes, tendo em vista que as consequências deste transtorno se constituem como sérios agravantes no processo de concentração e assimilação dos conteúdos em sala de aula, bem como no processo de socialização do educando com os professores e os demais colegas de sala em aula.

Os objetivos específicos dessa pesquisa consistem em identificar alunos que possuem o perfil do TDAH, bem como o de verificar se os professores possuem conhecimento sobre o transtorno, identificar a existência ou não de metodologias utilizadas com esses alunos e levantar os possíveis limites e possibilidades profissionais e institucionais que possam facilitar o processo de ensino e aprendizagem dessas crianças/adolescentes.

A escolha das escolas selecionadas dar-se-á em realizar um estudo comparativo entre instituições de ensino privadas e públicas a respeito de ambas as metodologias do trabalho docente, de modo a comparar o uso das metodologias utilizadas com esses alunos que apresentam características pertinentes ao Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade. A prática pedagógica é avaliada, bem como as relações de trabalho, onde a equipe deverá contribuir no apoio e assistência multiprofissional e multidisciplinar com esses alunos, de modo quando os professores de sala identificaram algum comportamento diferenciado que possa interferir nas relações sociais e educacionais terem apoio no acompanhamento para possíveis identificações que rege as dificuldades de aprendizagem / dificuldades de comportamento.

Nesse sentido, este estudo se faz relevante no âmbito da educação, tanto do ponto de vista social e acadêmico, pois pretende contribuir com o aprofundamento de estudos sobre esta temática ao passo que pretende subsidiar a construção/reconstrução de ferramentas que possam auxiliar o professor a diagnosticar o TDAH e elaborar novas metodologias de trabalho que facilitem o processo ensino-aprendizagem dos alunos, tendo em vista o preceito constitucional da igualdade, onde é preciso tratar os iguais como iguais e os desiguais como desiguais. A iniciativa desta pesquisa constitui-se como um passo fundamental para desmistificar rótulos atribuídos por professores a alunos vistos como “bagunceiros, desordeiros e repetentes” e contribuir para facilitar a inclusão social destas crianças na vida em sociedade.

II. Discussão

1. O que é o TDAH?

Segundo Mattos (2001), o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) é um problema neurológico centrado no tripé distração, impulsividade e hiperatividade. Esse transtorno passa a despertar na criança/adolescente impulsividade e hiperatividade em excesso, diferenciando o indivíduo dos demais. É notável sua conduta de inquietude associada à desobediência e descaso com o estudo e resistência em atender às normas em sala de aula.

Para Barkley (2002), o TDAH é um transtorno multifatorial e, portanto, possui estreita interação entre fatores genéticos, ambientais e neuroquímicos, determinando o conjunto de características que identificam a pessoa portadora.

> O fator genético tem grande influência no surgimento do TDAH. Estudos de famílias de gêmeos e adotados revelaram que a probabilidade de fatores genéticos determinarem sintomas de TDAH é quase tão alta quanto a probabilidade de filhos de pais altos também serem altos. Por isso, quando se chama os pais de uma criança portadora de TDAH à escola, é bem possível que um dos pais (ou os dois), digam que eram parecidos com ele na infância (*Idem,* p. 43).

De acordo com estudos realizados por Rapport & Ismond (1984), a criança com TDAH move-se de uma atividade para a outra e raramente permanece em uma tarefa por mais de cinco ou 10 minutos, no máximo. Enquanto na escola, o individuo tem problema de concentração, no trabalho é facilmente distraído, demonstrando não parecer ouvir o que está sendo dito e frequentemente não consegue terminar a tarefa no tempo determinado. Sauvé (2009) aponta que o mesmo é de origem genética e hereditária.

No que tange ao TDAH, a motivação na aprendizagem com os portadores do transtorno deve ser muito mais direcionada e específica, pois além da hiperatividade e impulsividade dos mesmos, o educador terá que adotar novos métodos de atrair a atenção desses alunos. Segundo Mednick (1969), “a motivação não se constitui apenas numa necessidade, mas é inclusive um estímulo e um dinamizador na aprendizagem” (p.22).

A iniciativa deste estudo não tem a pretensão de tornar o professor um especialista em TDAH, mas objetiva despertá-lo para o desafio de construir novos limites e possibilidades que objetivam facilitar o processo ensino-aprendizagem de crianças e adolescentes portadoras deste transtorno, impulsionando também por meio de identificação, distinguindo as relações de aprendizagem com comportamento com a finalidade de busca pelo tratamento o mais rápido possível.

2. Dificuldades de Aprendizagem e Dificuldades de Comportamento

As possíveis dificuldades associadas ao ensino refletem no comportamento dos principais sujeitos da aprendizagem. Para Ciasca (2004), a dificuldade de aprendizagem por parte de crianças e adolescentes portadores do TDAH pode despertar sensação de frustração, vergonha e desmotivação, uma vez que a hiperatividade e a desatenção não permitem desacelerar o sistema nervoso para que eles possam utilizar a potencialidade mental necessária para finalizar as tarefas.

"O fracasso numa tarefa escolar nas crianças ansiosas e retraídas apenas confirma a sua inutilidade e desamparo frente a um mundo pouco amigável" (KIRK & GALLAGHER, 1991, p.334).

Segundo Mattos (2001), uma das dificuldades de aprendizagem mais identificadas nesses alunos estão associada à dislexia, disgrafia e discalculia. Além do déficit de atenção, os portadores de TDAH apresentam condutas associadas ao um pensamento longo que não atentam às orientações do professor.

Os possíveis sintomas mais identificados segundo Benczik (2002) são:

1) **Desatenção**: copiam frases incompletas do quadro; trocam operações matemáticas; fazem trabalhos incompletos, confusos e com pouca organização; perdem material escolar com frequência; evitam atividades que envolvam atenção e concentração (leitura, jogos com tabuleiro, etc.); as tarefas são inacabadas; não atende as solicitações de pais e professores; distraem-se facilmente com estímulos simples (ruídos e barulhos); esquecem coisas ("mundo da lua"); não mantém a atenção aos assuntos e conversas (regras).

2) **Hiperatividade**: atividade corporal excessiva e desorganizada; dificuldades na motricidade ampla; dificuldades na coordenação visomotora; movimentos involuntários dos dedos (sincinesias); inquietação; não permanece sentado; corre excessivamente; dificuldade em permanecer em silêncio; parece estar "a todo vapor".

3) **Impulsividade:** tendência à satisfação imediata; pouca tolerância à frustração; impaciência; interrupção e intrusão frequente nos assuntos dos outros; dificuldades para expressar-se adequadamente; pega objetos dos outros; não espera a sua vez; tropeça e não olha onde anda (acidentes); não considera o "perigo".

Essas características nem sempre vêm acompanhadas em alunos que apresentam o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), por exemplo, há possibilidade de alunos que não apresentam o transtorno se identificarem em uma ou das três características situadas acima, mesmo não sendo diagnosticados com o TDAH. Ximenes apud Ballone (2009) acredita que as crianças muito quietas, que na escola falam pouco com os colegas e têm dificuldade para responder às perguntas do professor, costumam ser classificadas de tímidas, mas podem sofrer de um distúrbio de fundo emocional classificado como *mutismo seletivo*.

Para Silva (2009), o sinal que pode diferenciar uma criança com TDAH de outra que na seja é a intensidade, a frequência e a constância daquelas três principais características, citadas logo acima.

Tais dificuldades podem expressar-se de forma internalizada (apatia/ timidez extrema) ou externalizada (agitação/ agressividade/ hiperatividade). Segundo estes autores, as crianças que apresentam pobre desempenho escolar e atribulem isso à incompetência pessoal apresentam sentimentos de vergonha, dúvidas sobre si mesma, baixa auto-estima e distanciamento das demandas da aprendizagem, caracterizando problemas emocionais e comportamentais internalizados. Aquelas que atribuem os problemas de desempenho à influência externa de pessoas hostis experimentam sentimentos de raiva, distanciamento das demandas escolares, expressando hostilidade em relação aos outros de forma agressiva.

A proposta de se oferecer um espaço de em que se promova uma auto-percepção positiva e reforçadora, bem como a oportunidade de aprendizagem de conteúdos diferenciados aos curriculares, visa apropriar-se do fato de que as crianças nesta fase podem, segundo Harter (1996), fazer julgamentos globais de seus méritos, assim como fornecer auto-avaliações específicas de uma variedade de domínios. O número de domínios diferenciados aumenta com o desenvolvimento de propostas diferenciadas e espaços que promovam a eficiência pessoal.

Neste contexto é que se busca a efetiva implantação na rede regular de ensino de um programa de atendimento especial destinados a crianças com dificuldade de comportamento nos moldes de um modelo alternativo, juntamente com a possibilidade de suporte familiar no horário complementar à escola, objetivando auxiliar as crianças que ingressam no ensino fundamental a superarem as dificuldades iniciais, de forma a favorecer-lhes a construção e manutenção de um melhor autoconceito bem como um espaço de aprendizagem de novas competências sociais e culturais.

3. O TDAH e sua relação com a Escola

O desafio em lidar com os sintomas do TDAH e suas consequências não é exclusivo dos portadores do transtorno e de seus familiares. Os educadores tem papel importante a exercer na responsabilidade de melhoria do processo de aprendizagem dessas crianças/adolescentes, tendo em vista que as consequências deste transtorno se constituem como sérios agravantes no processo de concentração e assimilação dos conteúdos em sala de aula, bem como no processo de socialização do educando com os professores e os demais colegas de sala em aula.

De acordo com Rego (1996), no pensamento Vygotskyano, os professores encontram dificuldades para trabalhar com esses alunos por falta de conhecimento e ausência de especialização nas escolas. Guareschi (2007) relata que a “educação supõe, pois, que a pessoa não é uma “tabula rasa”, mas possui potencialidades próprias, que vão sendo atualizadas, colocadas em ação e desenvolvidas através do processo educativo” (p. 100).

Para os alunos, uma ajuda efetiva deve ser no sentido de encontrarem “novas possibilidades, aproveitar oportunidades, ir além do que eles já sabem e sentem daquilo que sempre veem e ouvem, estabelecendo novas relações e associações e, talvez, expressar-se de maneiras diferentes”. (FLEMING, 1970, p.87).

Segundo Araújo (2013), a rotina e a organização dos espaços são elementos fundamentais para o desenvolvimento dos alunos, principalmente para os portadores do TDAH. Gadotti (2004) afirma que:

> É preciso ter coragem para praticar a educação dessa maneira, mas é somente dessa maneira que podemos formar gente capaz de assumir a sua autonomia, gente inconformada, capaz de autodeterminar-se e particpar na construção de uma sociedade de direitos iguais (p. 71).

Para Barckley (2002), o educador pode combinar com os alunos portadores do TDAH critérios e métodos que precisam ser claros e diretos, lembrando que eles se tornarão mais

seguros se souberem o que se espera deles, deixar claras as regras e os limites, inclusive prevendo consequências ao descumprimento destes, ser seguro e firme na aplicação das punições quando necessárias como, por exemplo, em situações de briga no parque, afastando-o do conflito e mantendo-o no ambiente para que ele possa observar como seus pares interagem.

Essas medidas são necessárias porque as crianças portadoras do TDAH são cobertas de um grande número de dificuldades. Para Weiss & Hechtman, (1979), elas podem se considerar retardadas devido às dificuldades na escola, assim também como podem fracassar nos relacionamentos sociais e nos esportes e demais atividades físicas. E, geralmente, recebem pouco estímulo no lar, devido ao seu comportamento hiperativo e agressivo.

Portanto, sabe-se que é difícil lidar com uma criança/adolescente que possui o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), em razão da falta de conhecimento sobre o assunto e suas principais características, o que dificulta a construção de estratégias que podem ser utilizadas para desenvolver um bom rendimento com esses indivíduos.

4. Trabalhando a inclusão nos curriculares escolares

Um dos desafios do novo modelo de educação é garantir oportunidade a todas as pessoas, inclusive àquelas que apresentam algum tipo de deficiência, a permanência na escola e a aprendizagem focada em suas necessidades e dificuldades nas instituições regulares de ensino. Isso evidencia o reconhecimento de que não basta apenas matricular aqueles que a procuram, mas é preciso atendê-los dentro de uma pedagogia centrada no aluno, que respeite o seu ritmo de aprendizagem e atue com o objetivo de lhe proporcionar uma formação cidadã.

A partir dessa concepção, destacamos os princípios orientadores de um sistema educacional que se proponha, efetivamente, a inclusão escolar dos alunos, a partir do reconhecimento e da resposta.

> […] às diversas dificuldades de seus alunos, acomodando os diferentes estilos e ritmos de aprendizagem e assegurando uma educação de qualidade para todos mediante currículos apropriados, modificações organizacionais, estratégias de ensino, recursos e parcerias com suas comunidades. A inclusão, na perspectiva de um ensino de qualidade para todos, exige da escola brasileira novos posicionamentos que implicam num esforço de atualização e reestruturação das condições atuais, para que o ensino se modernize e para que os professores se aperfeiçoem, adequando as ações pedagógicas à diversidade dos aprendizes. (Schneider, 2004, p.1)

De fato, que esses fatores de garantia à educação inclusiva nem sempre são possíveis de serem alcançados nas escolas. A educação de qualidade vai muito mais além do trabalho escolar, o mesmo passa a contar com as verbas do governo que necessitem para que ao menos capacite professores para lhe dar com a nova demanda de ensino de educação inclusiva. Assim a inclusão nos currículos escolares não deve estar somente de acordo com as principais necessidades da legislação e normatizações de ensino, mais sim envolvida no contexto educacional situado conforme as necessidades que a escola apresenta.

A inclusão então deverá ser trabalhada em todas as instituições de ensino, quer sejam privadas ou públicas. A escola, desde sua criação, tem como função desenvolver no homem habilidades que permitam seu convívio social, a evolução do seu conhecimento e da sua capacidade de solucionar problemas. Mas, para isso, é preciso lançar mão de um instrumento poderoso para alcançar esses objetivos, que é a inteligência.

A Lei 9.394/96 compreende que:

> Art. 60 - Parágrafo Único. O Poder Público adotará, como alternativa preferencial, a ampliação do atendimento aos educandos com necessidades especiais na própria rede pública regular de ensino, independentemente do apoio às instituições previstas neste artigo.

O aluno com necessidades especiais – o que certamente inclui o portador do TDAH - tem direito a um acolhimento adequado. Conforme consta nas diretrizes normativas do Ministério da Educação (Decreto nº. 6571/2008), a educação inclusiva permite uma contextualização mais humana à educação, promovendo também o crescimento dos alunos com desenvolvimento típico, na medida em que oportuniza a eles a convivência com a diversidade.

Construir uma escola inclusiva, de qualidade social, que atenda aos interesses e às necessidades da comunidade escolar, requer diversas mudanças, a começar pela reflexão sobre o direito à educação e sobre a percepção existente em relação à inclusão escolar de pessoas que apresentam deficiência. Tal reflexão deve contribuir para a construção de elementos que favoreçam um trabalho pedagógico capaz de contemplar as especificidades dos educandos em formação.

Frente a esse contexto, no decorrer desse trabalho buscará apresentar algumas reflexões acerca das concepções que permeiam o currículo escolar, sob a ótica da inclusão educacional de pessoas com deficiência intelectual no que corresponde ao Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH). Com isso, será destacada a compreensão das professoras, coordenadoras e gestora de uma instituição escolar, no que se refere à inserção dessa temática no Projeto Político Pedagógico (PPP); e a concepção de currículo e o conhecimento das diretrizes curriculares expressas no PPP.

5. Estratégias de Ensino para professores no uso de metodologia de trabalho para alunos com Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH)

Baseado no estudo de Rohde (2003) existe alguns princípios de intervenção que podem ser utilizados por professores para facilitar o aprendizado desses alunos portadores do TDAH.

5.1 Para atividade motora excessiva (Hiperatividade)

Não tentar reduzir a atividade, mas intermediar até que possa ficar dentro de condições aceitáveis: Encorajar movimentos dirigidos e não o comportamento diruptivo; permitir que o aluno se levante da carteira, especialmente no final da tarefa, usando a atividades como uma

recompensa: dar recompensa para a tarefa desempenhada (sentar na cadeira do professor, apagar a lousa, levar recados, arrumar as carteiras) como um reforço por sua melhora.

5.2 Para a Impulsividade

Dar ao aluno uma atividade que substitua a manifestação verbal ou motora, para ele fazer enquanto espera ou em que seja possível imaginar, ou planejar algo nesse meio tempo: instruir a criança em como realizar as tarefas mais fáceis ou fazer outra tarefa enquanto espera a ajuda do professor. Antes de iniciar uma atividade, realçar com o aluno ou reescrever as instruções com lápis coloridos, para ele ter claras as instruções e as informações relevantes.

5.3 Para a dificuldade em manter a atenção nas atividades e tarefas rotineiras (Déficit de Atenção)

Inicialmente diminuir o tempo das tarefas, fazendo em pequenas partes para que possa ser completada em diferentes tempos; no máximo dar duas tarefas, e que a tarefa preferida possa ser completada depois da tarefa menos preferida e menos ortografia, problemas e matemática. Usar menos palavras para a explicação das tarefas – as instruções devem ser verbais, concisas e globais, usar mais a pratica de tarefas dirigidas, tomar sempre as tarefas mais interessantes.

5.4 Princípios de intervenção para baixa autoestima (Comportamento Antissocial)

Inicialmente reconhecer regularmente os pontos fortes e os esforços do aluno, chamando a atenção para os pontos fortes da criança. Abrir um espaço (ou todos os dias, ou um dia na semana) no qual a criança tenha a oportunidade de mostrar o seu talento; reconhecer que o incentivo para a atividade pode aumentar a energia e a produtividade. Reconhecer que a atração por novidades estimula e desperta a criatividade, importante também chamar a atenção da conduta correta da criança e não para os seus erros.

III. Procedimentos Metodológicos

Para Ander-Egg (1978) *apud* Lakatos (2009), a pesquisa é um “procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis em qualquer campo do conhecimento” (p. 157). A pesquisa, portanto, é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.

Quanto à forma de abordagem, esta pesquisa classifica-se como qualitativa como afirma (CHIZZOTTI, 2010, p.79). abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, na intenção de privilegiar a investigação e a compreensão do trabalho de professores que lidam com alunos portadores do TDAH. *Quanto à natureza,* esta pesquisa constitui-se como um estudo de caráter analítico, onde será realizada análise do material selecionado, interpretando-o e construindo opinião a respeito, tendo em vista a necessidade de estudos na área do TDAH.

Quanto à classificação, é pesquisa-ação, à medida que não obstante a contribuição para a produção de livros, também desenvolverá diretrizes norteadoras para conduzir a ação social, através do envolvimento cooperativo e interativo entre pesquisador e participantes da pesquisa,

privilegiando o contato direto com o campo em que será realizado o estudo. A pesquisa-ação supõe alguma forma de ação, que pode ser de caráter social, educativo, técnico ou outro (GIL, 2010).

Lócus da pesquisa – Os lócus escolhidos para esta pesquisa serão os Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) e instituições educacionais privadas, de modo a fazer um estudo comparativo entre as metodologias adotadas pelas escolas e professores da rede pública e privada.

A escolha pelos CMEIs e EMEFs se dá a partir das necessidades encontradas nas escolas públicas e no desenvolvimento cognitivo dos educandos que apresentam algum déficit na aprendizagem. Na Revista em Educação (2009), o Censo Escolar apontou a existência de mais de 96,6 mil turmas multi-seriadas no ensino fundamental. Enquanto nas escolas privadas as necessidades dos alunos que apresentam características ao TDAH é mais direcionada quando são logo diagnosticados. Como qualquer instituição, a escola funciona melhor quando há demanda na sociedade pela sua competência.

Universo e Amostra – Serão selecionadas escolas situadas em zonas geográficas periféricas e outras situadas em bairros de classe média de modo a oferecer uma comparação entre a compreensão de professores acerca do TDAH.

Como critério de inclusão, serão selecionados gestores de ensino e professores que possuem maior tempo de trabalho nas instituições pesquisadas, por entender que já possuem uma vivência maior nos espaços institucionais. Como critério de exclusão, não participarão deste estudo os profissionais que se recusarem a contribuir para esta pesquisa.

Instrumentais a serem utilizados nesta pesquisa – Para a coleta de dados, serão utilizadas duas modalidades de técnicas de pesquisa: Observação Participante e Entrevistas Semiestruturadas.

Fases Metodológicas:

1ª Fase – Pré-Implementação: Aproximação com o objeto de estudo por meio de levantamento bibliográfico sobre as categorias de análise e integração dos textos estudados pertinentes à temática. Seleção das escolas e Autorização do Comitê de Ética para a aplicação da pesquisa de campo;

2ª Fase – Implementação: Construção do roteiro das entrevistas para serem aplicadas aos gestores e professores de educação infantil e séries iniciais, cujos alunos sejam portadores do TDAH;

3ª Fase – Coleta e análise dos dados: Observação participante e aplicação das entrevistas e testes psicopedagógicos possam identificar alunos com TDAH.

IV. Resultados

Conforme os resultados obtidos na Escala de Déficit de Atenção/Hiperatividade, realizado com alunos de instituições públicas e privadas na cidade de Manaus, ambas as instituições foram analisadas com alunos na faixa etária entre 12 a 16 anos.

Na avaliação sobre os resultados que definem as características do Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) que estão associadas à atenção, 49% dos alunos de escola particular encontram-se nesse nível de déficit de atenção enquanto na pública o numero dobra para 51%, o que corresponde um grande aumento nessa escala. Na escala que corresponde à hiperatividade e impulsividade, 41% estão dentro desse estudo os que correspondem alunos da rede pública e 59% da particular, condutas que segundo a família desses alunos repercute também em casa. Na escala que avalia problemas de aprendizagem 51% corresponde a realidade da escola pública em estudo e 49% na particular, o que nota-se um grande salto comparativo de ensino e aprendizagem. Na escala de comportamento antissocial 69% foram apresentados por alunos que estudam em escolas particulares e 31% das redes publicas.

Em resposta ao estudo dessa pesquisa sobre a comparação de metodologias de ensino entre a rede pública e particulares de ensino foram adotados alguns critérios para avaliação, de modo a facilitar os resultados. Levando em questão a infraestrutura da escola particular está quase no topo que corresponde a 90% e a pública apenas com 60%, nos recursos metodológicos a particular apresenta um nível de 100% de recursos pedagógicos que facilitam o processo de ensino e aprendizagem bem como a capacitação dos professores para uso dessas ferramentas metodológicas do que o da pública com 40% sofrem a precarização desses recursos, principalmente para trabalhar com alunos de inclusão. As estratégias de ensino são bem mais aplicadas e direcionadas a alunos de escolas particulares que apresentam 98% na escala em estudo, enquanto na pública cai para 49%.

O acompanhamento pedagógico é mais direcionado a esses alunos que acionam a família e trabalha estrategicamente com recursos que facilitam o desenvolvimento intelectual dos mesmos, bem como 63% da família está presente nesse acompanhamento o que corresponde um nível satisfatório da escola em 89% e na pública apenas 78% desse acompanhamento é realizado o que dificulta também o processo de acompanhamento familiar que aumenta para 96%.

Em síntese, a relação comparativa de ambas as instituições pode esclarecer as reais necessidades que corresponde ao objetivo dessa pesquisa, quanto às metodologias não utilizadas e até mesmo desconhecidas por professores, sugerimos aplicar estratégias que correspondem a cada característica pertinente ao Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) e apresentamos as Instituições de Ensino que se prontificaram em analisar o material, fazer alguns reajustes para possível aplicação de intervenção escolar, o que incita a realizar um novo estudo a respeito dessas novas metodologias já reconstruídas diante o desafio de sua aplicação em sala de aula. Salientando que é imprescindível a presença de professores compreensivos e que dominem o conhecimento a respeito do transtorno, a disponibilidade de sistemas de apoio e oportunidade para se engajar em atividades que conduzem ao sucesso em sala de aula.

V. Considerações Finais

Esse estudo tem como contribuição para o ensino escolar frente ao desafio dos professores em usar ou não metodologias de ensino para facilitar o processo de assimilação de conteúdos para alunos que possuem o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH).

A presente pesquisa objetivou problematizar o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) em um estudo comparativo de metodologia dos professores de instituições publicas e particulares. Identificaram-se primeiramente esses alunos que apresentam o transtorno para posteriormente verificar se existem metodologias aplicáveis a esses alunos e se os professores possuem conhecimento a respeito e por fim apresentarmos as instituições possíveis limites e possibilidades profissionais e institucionais a partir de questionamentos observados da análise de pesquisa como propostas e sugestões a facilitar no processo de ensino e aprendizagem.

Para atender os objetivos da pesquisa a identificação de alunos com o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) na instituição particular foi bem mais fácil, uma vez que alguns já possuíam diagnóstico do transtorno enquanto outros apenas, algumas características o que ainda não tinha sido passadas a escola ou mesmo sendo imperceptível a família o que gerou certa acomodação de alguns casos de alunos por ainda não apresentarem de um diagnostico preciso a respeito do transtorno. Já a pública 51% apresentam características do transtorno onde apenas 25% com diagnóstico.

Nesse simples levantamento, observa-se que na rede particular mesmo sendo uma classe voltada para elitização, à família em grande parte acredita que algumas características são próprias ao desenvolvimento social de seus filhos, o que representa um grande perigo, pois não parte de um olhar mais profundo, o que gera incomodo quando esse olhar vem dos professores em consonância com a escola, solicitando a família para possível acompanhamento peculiar que por vezes necessitam de outros profissionais. Essa questão mesmo que antagônica entre observar a conduta que não são próprias ao desenvolvimento normal da idade gera um desconforto para família nessa busca de aceitação do diferente, ainda mais quando parte de seus próprios filhos. Já em alguns casos, a família de alguns desses alunos se sentem agradecidos pela preocupação tanto da escola quanto dos professores diante a observações pertinentes à conduta desses alunos, o que contribui de fato para possíveis intervenções.

Na identificação desses alunos na rede pública a realidade é mais complexa para estabelecer a identificação dos alunos com o transtorno. A agitação dos alunos e o desinteresse são evidentes durantes todas as observações e as análises, principalmente a dificuldade de concentração durante as aulas. Poucos são de fato diagnosticados com o transtorno, enquanto outros apresentam 98% das características associadas ao Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH). Enquanto a relação de observação, quase 25% dos professores conhece o transtorno, o que dificulta em grande maioria para os que desconhecem, enquanto os alunos

passam despercebidos e acabam sendo rotulados como “desordeiros e bagunceiros”. A família também associa as características de seus filhos como fase própria do desenvolvimento, enquanto aos que são cientes não procuram estar em sintonia com a escola tão pouco procurar um acompanhamento mais especializado, por carecer de recursos financeiros e o próprio Estado não oferecer esse tipo de assistência.

Enquanto ao uso de metodologias adotadas em sala de aula ainda não existem muitas estratégias de intervenção. Na rede particular, o acompanhamento é bem mais direcionado por encontrar professores especialistas e alguns até mestres que conhecem o caso e trabalham com inclusão, que utilizam recursos pedagógicos atrativos e inovadores o que contribui e muito para aqueles que possuem o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH). Na rede pública o caso é mais sério, devido alguns educadores desconhecer o transtorno ou mesmo não ter conhecimento de como trabalhar com aqueles que possuem Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), a escola é desprovida de recursos pedagógicos o que na maioria das vezes incube ao próprio professor em reorganizar sua metodologia e até mesmo produzir alguns materiais que possam enriquecer suas aulas.

Diante dessas realidades e observações foram aplicadas entrevistas a professores e a família desses alunos. A gestão de ensino na rede pública atribui essa carência de recursos a um problema político educacional, que está em constante luta para garantir a democracia de ensino diante a inclusão escolar, bem como a valorização dos profissionais e formações continuas para professores que trabalham frente a esse desafio. Enquanto na rede particular de ensino, a gestão afirmou investir na inclusão como fator imprescindível para o desenvolvimento social, psíquico, cognitivo e afetivo, afirmando que até mesmo para contratação de professores são avaliados critérios bastante rígidos, bem como a formação do profissional, a experiência com alunos de inclusão e até mesma a formação sociolinguística, garantindo esse diferencial possibilita tanto o crescimento da instituição quanto contribui no processo de identidade e formação dos alunos.

Após as observações e entrevistas fazendo um levantamento a *priori* do processo social, educacional e familiar desses alunos, foram realizados testes psicopedagógicos que objetivam identificar o percentil de fatos que estão associados às características do Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), como déficit de atenção, hiperatividade, impulsividade e comportamento antissocial. Alunos com o transtorno podem apresentar apenas uma ou duas características ou mesmo todas elas, o que determina ser trabalhadas por partes sequenciadas para atingir a satisfação por completo.

Os limites profissionais e institucionais foram levantados para trabalhar com esses alunos que possuem tais características e está sobre análise das instituições, onde será posteriormente trabalhado diante outro estudo que será realizado com o fim de desmistificar se essas possíveis estratégias baseadas no estudo de Rohde (2003) auxiliaram esses alunos ou não. Algumas dessas intervenções foram aplicadas baseadas no estudo desse teórico e 75% dos alunos das redes particulares apresentam uma grande melhoria de concentração e interesse, enquanto na

pública 82%, o que gerou interesse de ambas as instituições para reformulação do currículo utilizando essas estratégias, abrindo um novo espaço para retornar com a pesquisa diante os resultados esperados.

Essa pesquisa atendeu a todos os objetivos esperados e principalmente aprofundou a problemática em estudo, com o objetivo de contribuição de estudos metodologias de professores voltadas para alunos com TDAH, bem como o de se aprofundar mais sobre esse transtorno, suas características de como trabalhar em uma perspectiva de educação inclusiva, garantindo a todos o acesso a educação que garanta não somente a transmissão de ensino e aprovação mas a qualidade e o compromisso.

VI. Referencias

ABDA. **Associação Brasileira de Déficit de Atenção/Hiperatividade.** Disponível em: www.tdah.org.br. Acesso em 07 de jul. de 2013.

ARAÚJO, M.; SILVA, S.A.P.S. **Comportamentos indicativos do transtorno de déficit de atenção e hiperatividade em crianças: alerta para pais e professores**. Revista digital, Buenos Aires, v. 9, n. 62, 2003. Disponível em: http://www.efdeportes.com Acesso em: 24 mar. 2013;

BRASIL. **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei 9.394/96;

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria da Educação Especial – Brasília: MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br. Acesso: 25 mar. 2015;

BARKLEY, Russel A. Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH). **Guia completo e autorizado para pais e professores da saúde.** Porto Alegre: Artmed, 2002; BENCZIK, Edyleine Bellini Peroni. **Transtorno de Déficit de Atenção/Hiperatividade: atualização diagnóstica e terapêutica: um guia de orientação pra profissionais.** 2ª edição: São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.

CIASCA, Sylvia Maria.(org). **Distúrbios de Aprendizagem: Proposta de Avaliação Interdisciplinar.** São Paulo: 2ª ed. Casa do Psicólogo, 2004;

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2010;

FLEMING, R.S. **Currículo Moderno**. Editora Lidador: Rio de Janeiro, 1970;

GADOTTI, Moacir**. Pedagogia da Práxis**. 4ª. Ed. – São Paulo: Cortez, 2004;

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2010;

GUARESCHI, Pedrinho A. **Sociologia Crítica: Alternativas de Mudança**. 60ª. Ed. – Porto Alegre: Mundo Jovem, 2007;

HARTER, Susan. **Historical roots of contemporary issues involving self-concept, 1996;**

KIRK, Samuel A.; GALLAGHER, James. J. **Educação da Criança Excepcional**. São Paulo: 2 ed

LAKATOS, Eva Maria.; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica** – 6. Ed. – 7. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009;

MATTOS, Paulo. **No mundo da Lua: Perguntas e Respostas sobre Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade em Crianças, Adultos e Adolescentes**. São Paulo: Lemos Editorial, 2001;

MEDNICK, A.S. **Aprendizagem**. Editora Zahar: Rio de Janeiro, 1969;

RAPPORT & ISMOND. **Aprendizagem e Condutas Típicas**. São Paulo: Martins Fontes, 1984;

REGO, Teresa Cristina. **Vygotsky: Uma perspectiva histórico-cultural da educação**. Petrópolis: 3 ed. Vozes, 1995;

Revista em Educação. Realidade complexa: As classes com alunos de diversas idades em localidades isoladas representam um dos maiores desafios pedagógicos da educação brasileira. Pesquisa do Censo Escolar, 2009;

ROHDE, Luís Augusto. **Princípios e Práticas em transtorno de Déficit de Atenção/Hiperatividade**. Porto Alegre: Artmed, 2003;

ROHDE, Luís Augusto P. **Transtorno de Déficit de Atenção/ Hiperatividade. O que é? Como ajudar?** Porto Alegre: Artes Médicas. Sul:1999;

RUSSEL, Barkley. **Transtorno de Déficit de Atenção / Hiperatividade – TDAH**. Artmed: 2002;

SAUVÉ, Collete. **Aprendendo a dominar a hiperatividade e o déficit de atenção.** São Paulo: Paulus, 2009;

SCHNEIDER, J. W. **Desvio e medicalização: da maldade de doença.** Philapelphia: Temple University Press, 2004;

SILVA, Ana Beatriz. **Mentes Inquietas: TDAH – Desatenção, Hiperatividade e Impulsividade** – Rio de Janeiro: Objetiva, 2009;

VYGOTSKY, Lev Seminovich. **Pensamento e Linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 1993;

WEISS & RECHTMAN. **TDAH em Adultos**. São Paulo. Editora Ática: 1979;

XIMENES BAA, BALLONE GJ - Mutismo Seletivo, in. PsiqWeb, internet, disponível em http://www.psiqweb.med.br/, 2009.

De Pé no Chão à Lei 10.639/03 – Estudo Sobre a Aplicabilidade do Ensino Afro-Brasileiro na Rede Municipal de São Luís de Montes Belos - Brasil

Fernando da Rocha Rodrigues
Instituto Federal Goiano / Urutaí
fernandocaiotulio@hotmail.com

Resumo – A presente comunicaçao propõe uma discussão acerca da aplicabilidade da lei 10639/03 na Educação Básica, em especial nas escolas da rede municipal de São Luís de Montes Belos / Brasil. Para tanto, buscar-se-á observar os fundamentos das teorias do arbitrário cultural dominante e da violência simbólica bourdieuniana para pensar a respeito da real situação sócio-cultural, em que comunidades afrodescendentes foram, ao longo do ttempo, silenciadas e/ou demonizadas pelos dominadores. Nesse sentido, far-se-á necessário retomar o processo histórico da escravização no contexto brasileiro para criar nexos entre a História e a realidade do presente de modo que seja possível constituir a formulação de uma interpretação da herança cultural, a partir da visão de Roger Bastide (2001) e Gilberto Freyre (2010). A lei 10639/03 modificou o dispositivo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, tornando obrigatória a inserção da temática História e Cultura Afro-Brasileira em todas as modalidades de ensino no país. A referida lei instituiu ainda o dia 20 de novembro no calendário escolar como o Dia da Consciência Negra.

Palavras-chave: Negritude. Educação. Violência Simbólica. Arbitrário Cultural.

1 - A QUESTÃO RACIAL NO BRASIL: BREVE ANÁLISE

A presente investigação pretende analisar os efeitos gerados pela promulgação da lei 10.639/03 (que tornou o ensino de História da África em caráter obrigatório nas diretrizes educacionais brasileira) nas atividades docentes cotidianas na rede de ensino municipal de São Luís de Montes Belos. Para tal, nos debruçaremos em análises acerca da importância do estudo científico no que se refere à questão racial no Brasil/Goiás. A pesquisa procurou desvelar até que ponto o ensino formal na rede municipal de São Luís de Montes Belos tem abordado o *habitus* da valorização cultural no que tange à cultura afro-brasileira. Nesse sentido, nos apoiaremos nos estudos de Matoso (1982) e Freyre (2006) para pensar o processo seminal da cultura afro-brasileira. O enfoque teórico se apoiará no conceito do "arbitrário cultural dominante" expresso na categoria do pensamento social de Bourdieu (2013) para pensar como determinadas culturas foram silenciadas no processo histórico do Brasil/Goiás/São Luís de Montes Belos e como o sistema educacional tem corroborado esse arbitrário através das práticas educativas e o estabelecimento dos currículos. Isto posto, apontamos a lei 10.639/03 como uma saída para a construção da equidade étnica e valorização da cultura negroide no sentido de remoção da mordaça sócio/cultural a que os negros historicamente foram submetidos.

De acordo com Matoso (2003) o processo de escravização na África foi a princípio um processo cultural que se desenvolveu entre tribos rivais, nesse caso, essa rivalidade existente no continente africano foi transferido para o Brasil, fato que complexificou o processo escravagista em função

das diferentes etnias que chegaram na terra brasilis. Os senhores não viam com bons olhos uma aproximação afetiva entre esses escravos temendo revoltas e conflitos, conforme assinala Matoso (2003, p.105) "Os senhores não veem com bons olhos os casamentos entre escravos. Não será através da família, no sentido mais restrito do termo que o negro adquirirá sua identidade social". Freyre (2006) no famoso livro "casa grande e senzala", aponta para o mito da democracia racial já tão debatido no mundo todo. Bastide (2002) aponta que as religiões de resistência africana foram elementos de socialização desse negro desterrado e desenraizado da África que de alguma forma precisava criar vínculos na nova terra para não morrer de banzo. Geertz (2008) aponta para a cultura como teia de significados que o próprio homem teceu, e a necessidade dessa teia na construção de uma cosmogonia negróide em território brasileiro.

Diversos autores e livros didáticos tratam a escravidão negra no Brasil e seu processo de desenvolvimento, procuraremos dialogar com esses autores pensando o sistema de ensino brasileiro como reprodutor histórico das desigualdades étnicas e a importância da lei 10639/03 na mudança de paradigma quanto às questões raciais.

1.1 A QUESTÃO NEGROIDE E SUA IMBRICAÇÃO COM A REALIDADE CULTURAL DE GOIÁS

Para tratar cultura afro-brasileira, nos apoiaremos na categoria de Geertz (2008) para pensar a cultura como uma "teia de significados" em que o signo provoca um significado e ao mesmo tempo uma significação. Apoiaremos também nos estudos de Brandão (1985) para tratar das manifestações culturais negroides no Brasil/Goiás.

Tendo em vista que a Lei n. 10.639/03 obriga o ensino afro nas escolas e defende os direitos que os negros têm para expressar e viver a cultura afro-brasileira dentro e fora da escola, notamos que se trata de uma reparação histórico/cultural na tentativa de uma equidade étnica e social. A riqueza cultural afro-brasileira que deveria ser fonte de orgulho e pertença, que deveria ser rememorada, vivida, festejada e dançada diante de seus mitos, ritos, símbolos e imaginário, que teceram as teias culturais das origens africanas, converteram-se em demonização cultural, discriminação e resistência. Porém, o emudecimento cultural imposto pelos dominadores sobre os dominados transformou-se em *habitus* cultural e acabou provocando um arbitrário cultural dominante, perspectiva teórica bourdieuniana que trataremos posteriormente.

Apoiando-nos em Bastide (2002), pode-se afirmar que os negros eram indispensáveis para a mão-de-obra nas fazendas e eram o que mais interessavam aos seus senhores, os senhores proibiam o ritual afrorreligioso, pois eram contrários a religião do dominador, ou seja, a religião dominante. Esses cultos que eram oferecidos as suas divindades, "orixás", passaram a ser cultuados conforme os senhores de terra exigiam para que ocorresse uma enculturação etnocêntrica que primava pela subserviência hierárquica no que se refere à espécie (nesse sentido, se admitia a superioridade brancoide sobre o negro e o vermelho, índios).

Dito isto, Bastide (2002) demonstra que entronizando os santos de devoção católicos em substituição às divindades africanas, os "Orixás", produziu-se um sincretismo religioso que misturou no mesmo panteão, as divindades africanas, católicas e indígenas. Com o fim da

escravidão no Brasil através da lei áurea de 13 de maio de 1888, não ocorrera a constituição de direitos sociais para a questão negroide e no Brasil o Candombé ainda é demonizado.

Geertz (2008) aponta que o homem é um ser que necessita aprender a conviver em sociedade, para que o próprio consiga tecer no meio social em que vive uma teia de significados em que cada signo tem um significado, pois a cultura a qual ele é submetido, o faz desenvolver intelectual e psicologicamente, levando-o a perceber o desenvolvimento cultural no qual está inserido. A cultura afro-brasileira é de resistência e foi crescendo através do seu sistema simbólico (ritos, mitos, imaginário, culinária etc.) e ao mesmo tempo tecendo a teia que propiciou um emaranhado de fios imaginários que estruturou a diversidade cultural brasileira. Foi, e é, através das mãos de amas de leite, dos braços fortes dos negros que podemos ver a existência e a formação de um povo afro-brasileiro, que surgiu da mistura de uma onda negra vinda da África, com os brancos e vermelhos (índios). Os negros, através deste imbricamento, foram tecendo e ensinando os conhecimentos afros, as religiões africanas no Brasil/Goiás. A cultura afro-brasileira é tão abrangente e mística que para uns pode ser representada como uma teia sem fim, sendo a própria cultura que une os povos dentro do país.

Segundo Salles e Dantas (1988), os negros da Província de Goiás tiveram em meados do século XVIII e XIX uma grande contribuição na construção de Vila Boa, conhecida como Goiás Velho, mesmo sendo trazidos pelos senhores à província de Goiás, em especial à de Vila Boa com o intuito de caçarem os índios e trabalharem na exploração de ouro e pedras semipreciosas. No decorrer dos anos, os negros foram produzindo um sincretismo cultural, ou seja, tecendo uma nova teia cultural na província vilaboense, misturando-se as culturas europeia, indígena e africana. Notamos que o sujeito em seus contextos históricos tem a capacidade de construir e transformar uma cultura através de signos e significados, os quais são os mitos, danças, religiosidade, etc.

A cidade de Goiás carrega fortemente os traços negroides pois foi com eles que a pavimentação via pedras foi construída, o que demandou técnicas de construção, raciocínio matemático, entre outros aspectos. Não se pode esquecer que foram através das mãos desses cativos que Vila Boa foi edificada, tornando-se um patrimônio material da humanidade tombada pela (UNESCO), o que, no tocante à cultura afro-brasileira muito pouco é reconhecida, valorizada e praticada pela própria população vilaboense, demonstrando que as danças de congos, candomblé e seus ricos conhecimentos advindos da África foram esquecidos com o passar dos anos. Entre os prédios e construções de todo tipo que foram tombados em Goiás não estão presentes “a senzala, o pelourinho, os terreiros, a culinária, etc”. o que demonstra que mesmo na cultura dita “moderna” em Goiás, o que se valorizou foram os símbolos do poder da classe dominante, ocultando a contribuição negroide e enaltecendo as representações do poder como: cruz do anhanguera, palácio conde dos arcos, casa de câmara e cadeia, dentre outros. E num país/estado com uma grande diversidade étnico cultural como o Brasil e Goiás, deixar passar de largo o valor cultural no que se refere à contribuição negroide torna-se um arbitrário cultural que com o passar dos tempos, acabam legitimados pela cultura dominante. Bourdieu (2013).

1.2 A CULTURA AFRO-BRASILEIRA E O ARBITRÁRIO CULTURAL DOMINANTE.

Conforme apontamos anteriormente, neste ponto trataremos das categorias de Pierre Bourdieu (2013) para pensar a maneira com que a cultura negra foi e ainda continua sendo tratada na realidade social e, até mesmo, na realidade educacional. Nesse sentido, Bourdieu (2013) aponta para a existência de um "o arbitrário cultural dominante", ou seja, uma visão arbitrária acerca da interpretação das culturas dos dominados, (no nosso caso, a cultura negra) que sempre fora demonstrada como algo que não apresenta importância e nem é digna de ser estudada. Assim, esse arbitrário é imposto pela própria interpretação que a sociedade faz de seus elementos simbólicos e culturais, ou seja, a sociedade define o que deve e o que não deve ser considerado e respeitado.

Isto posto, o sistema de ensino quando vigora levando em consideração apenas aquilo que a sociedade elegeu, acaba por desconsiderar também a cultura dos dominados, reproduzindo, então, uma visão arbitrária do que venha a ser realmente a educação. Vale aqui dizer que Bourdieu não aponta a escola como sendo a produtora desse arbitrário, mas através do currículo escolar, as escolas acabam por legitimar essa arbitrariedade no que se refere à seleção de conteúdos considerados válidos. Segundo o autor a escola tem contribuído para que permaneçam as desigualdades sociais, inculcando no seu alunado apenas a cultura dos dominadores e nunca, ou bem pouco, tem tratado da cultura dos dominados. Sendo a escola um espaço de formar cidadãos conscientes e críticos, ela não pode se abster da reflexão acerca das outras culturas, e inconscientemente, o arbitrário cultural que a sociedade impõe, faz permanecer no meio social a ideia da elite dominante que, a educação e o ensino são só para privilegiar classes sociais mais abastadas.

Quando a escola mesmo que, consciente/inconsciente, exerce a força arbitrária, condicionando os dominados a se sujeitarem à classe social dominante, a escola também está cometendo "violência simbólica", pois acaba por desconsiderar os aspectos vivenciais e cosmogônicos da cultura advinda de classes menos favorecidas. Nesse sentido, alunos que descendem de comunidades afro-brasileiras, principalmente no que concerne a religiosidade, acabam por aprender que os elementos simbólicos considerados sagrados por eles, acabam sofrendo uma demonização no interior vivencial do ambiente escolar. Dessa forma, Bourdieu (2013) demonstra que a “violência simbólica” exercida pela escola exigirá dos alunos com baixo capital cultural que queiram lograr sucesso na mesma, que passem por um processo de negação da sua cultura originária e que assuma a cultura dominante como sua.

1- A LEI 10639/03 COMO MECANISMO DE SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES ÉTNICO-CULTURAIS

As reivindicações do movimento social negro no Brasil pela inclusão da história da África e da Cultura Afro-brasileira nas escolas vêm de longa data. Podemos citar como exemplo a realização

do I fórum sobre o Ensino da História das Civilizações Africanas nas Escolas Públicas, em 1991, na Universidade Federal do Rio de Janeiro,

> Erroneamente seus antepassados são retratados apenas como escravos que nada contribuíram ao processo histórico e civilizatório, universal do ser humano. Essa distorção resulta em complexos de inferioridade da criança negra, minando o desempenho e o desenvolvimento de sua personalidade criativa e capacidade de reflexão, contribuindo sensivelmente para os altos índices de evasão e repetência. (Nascimento, 1993, p.11)

No estado do Paraná em 1996, foi realizado o I Fórum de Cultura Afro-brasileira na cidade de Londrina, sendo que um dos eixos explorados nos debates foi exatamente a inclusão dos estudos Afro-brasileiros nas escolas públicas, o que gerou discussão e aprovação de várias propostas pelo movimento social negro tais como análise da prática cotidiana dentro da escola em relaçao à questão negra, o currículo escolar que atenda aos negros, inclusão do candomblé no ensino religioso.

De acordo com Rocha (2006), na década de 1990, vários sindicatos de educadores brasileiros organizaram grupos coletivos de reflexão, análise e debates sobre etnicidade e educação. Esses grupos realizaram diversas atividades por todo o país e afunilaram o debate no interior das secretarias de ensino. A CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) realizou, em Curitiba, nos dias 13 e 14 de julho de 1996, o I Encontro Nacional de Trabalhadores em Educação Antirracistas da CNTE, contando com a presença de diversas organizações sindicais de educadores públicos estaduais que estavam preocupados com a temática. A APP (Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Paraná) instituiu esse debate no início dos anos de 1990, conforme pontua Rocha (2006). A apresentação e formulação do caderno sindical teve por temas questões sobre Educação, Gênero, Raça e Classe, e foi apresentada pela secretária de Políticas Sociais da época, Elvira Maria Isabel Jaroskevicz, demonstrando profunda preocupação com a temática:

> Desde que assumimos a direção da APP-Sindicato, em setembro de 1993, direcionamos a Secretaria de Assuntos Sociais e Culturais para as políticas sociais, privilegiando as questões racial e de gênero. A primeira abordagem mais abrangente aconteceu no V Congresso Estadual, em outubro de 1994, quando foram tiradas resoluções que permitiram avançar o processo de discussão para ações concretas. O 1º Seminário: Educação Gênero, Raça e Classe, em maio de 1995, resultou de nossos debates com o Movimento Negro, com o Fórum Popular das Mulheres e com a CUT (Central Única dos Trabalhadores), representando um passo significativo para o avanço da categoria. (APP-Sindicato, 1995, p. 03)

Os documentos acima apresentados servem para demonstrar que os debates acerca da questão étnica não é algo recente, mas derivam de preocupações que acabaram por obter eco na promulgação da lei 10.639/03. Portanto, optamos em demonstrar brevemente alguns dos fóruns de debates que já vinham discutindo a questão, apresentando apenas alguns, em meio a tantos que foram realizados. De acordo com Rocha (2006, p.72) “a preocupação do movimento social negro com a educação teve reflexos nas suas reivindicações efetuadas junto às estruturas do Estado”. Destacaremos a seguir algumas reivindicações atendidas do movimento nos últimos

períodos que antecedem a formulação da lei 10639/3. O grande foco do movimento sempre esteve atrelado à educação, com o objetivo de que esta estivesse a serviço de minimizar e combater com veemência o racismo e a discriminação. Nesse sentido, de acordo com Cosentino (2004), na subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias, foram acatados dois artigos na Assembleia Nacional Constituinte, que deveriam estar atrelados à LDB. O artigo 5º determina que "O ensino de "história das Populações Negras do Brasil" será obrigatório em todos os níveis da educação brasileira na forma que a lei dispuser."

Ao ser apresentada à Comissão Geral da Ordem Social e à Comissão de Sistematização, a proposta ganhou outra redação, conforme aponta Rocha (2006)

> Art. 85º. O poder público reformulará, em todos os níveis, o ensino da história do Brasil com o objetivo de contemplar com igualdade a contribuição das diferentes etnias para a formação multicultural e pluriétnica do povo brasileiro.

De acordo com Rocha (2006), em 1996, durante o debate sobre a reformulação da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a então Senadora, Benedita da Silva, em nome do movimento negro, trouxe novamente à tona a discussão acerca da alteração curricular. Sendo assim, o parágrafo 4° do Artigo 26 da nova LDB ficou com a seguinte redação: "Artigo 26 – Parágrafo 4º: O ensino de História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente de origem africana, indígena e europeia."

As reivindicações do movimento social negro foram relativamente atendidas em 09 de janeiro de 2003, com a assinatura da Lei 10.639/03, originária do Projeto de Lei nº 259, apresentado em 1999, pela deputada Esther Grossi e pelo deputado Benhur Ferreira. A referida lei foi assinada pelo presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, e o então Ministro da Educação, Cristovam Buarque. A nova lei alterou dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), tornando obrigatório o ensino da temática História e Cultura Afro-brasileira em todas as modalidades de ensino no país, tanto nas escolas públicas quanto nas redes privadas. A referida Lei instituiu ainda o dia 20 de novembro no calendário escolar como o "dia da consciência negra".

Segundo Lopes (2010), a lei 10.639/03 traz em seu contexto, além da obrigatoriedade do ensino da História e Cultura afro-brasileira e Cultura africana, que estão inseridas na LDB (Lei de Diretrizes e Bases) da educação brasileira, muitos outros fatores que precisam ser esclarecidos, tais como o combate ao etnocentrismo, ao respeito pela diversidade, à reparação cultural negroide, entre outros. Com a inserção da Lei 10.639/03 nos currículos escolares, podemos então, começar a pensar, a ver e a ensinar aos alunos com o intuito de levá-los a uma reflexão acerca das desigualdades sócio/raciais e étnico/culturais que ainda persistem na sociedade como um todo e que de certa forma acabam por ser legitimadas no sistema escolar. As desigualdades que foram e são impostas pela visão e saber etnocêntrico, que visam como e o que se devem ensinar nas escolas, a partir dos padrões de uma etnia dominante, ainda são pungentes na cultura atual. Porém, a referida lei abre espaço para o ensino da cultura africana, sendo essa uma das mais relevantes na formação da cultura brasileira. Entendemos, que é de fundamental importância que

haja uma conscientização tanto da sociedade escolar, quanto da sociedade brasileira no que diz respeito à participação dos negros na cultura brasileira, formando, assim, a cultura afro-brasileira, aspecto já analisado por Matoso (1982), Freyre (2006), Bastide (2001), Brandão (2008), entre outros:

2.1 - A REALIDADE SOCIAL E O ENSINO AFRO-BRASILEIRO NAS ESCOLAS DO BRASIL.

Tendo por base a lei 10.639/2003, que determina a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana nos currículos escolares, podemos dizer que em longo prazo essa situação existente no país possa ser atenuada. Mas, para que essa lei tenha seus efeitos realmente sentidos no cotidiano escolar dos alunos negros nas escolas do Brasil, não é apenas a lei que se faz necessária. Cabe também aos professores que vão transmitir esse conhecimento, desde o planejamento das matrizes curriculares, que estejam preparados para que a referida lei realmente possa se fazer valer, fazendo do ambiente escolar um estabelecimento que possibilitem aos alunos, negros ou não, tomarem conhecimento da cultura afro-brasileira e de toda a riqueza cultural dessa etnia.

Vindo com essas atitudes tentar atenuar a situação de abismo que se estende na sociedade brasileira, no que se refere à diversidade cultural, pois, já que no Brasil a situação dos negros é bastante especifica, haja vista que historicamente as condições da maioria desses afro-brasileiros são social e culturalmente desfavoráveis. Com a aplicabilidade da referida lei, e, fazendo com que os governantes tenham que tomar providências cabíveis, tais como, cotas raciais para alunos negros, com o intuito de diminuir essa situação intrínseca/gritante no Brasil.

O negro africano foi trazido para o Brasil para ser utilizado como força de trabalho, conforme pontua Albuquerque (1984, p. 39), uma vez que “pode-se assim afirmar que o trabalhador escravo de origem africana foi a força de trabalho fundamental até a segunda metade do século XIX, quando se iniciou a transição do escravismo para o capitalismo”. Além disso, o negro foi usado para substituir a mão- de-obra do indígena, e com o desenrolar dos fatos que viriam na colônia de Portugal, após a independência e abolição, o fim da escravatura e da instalação da República no Brasil, “esse negro foi jogado” à sua própria sorte, e, assim, essa situação reflete-se nos dias atuais.

Conforme Pereira (citado por Albuquerque 1984, P. 39), um exemplo da situação mencionada acima é o fato de que, no caso da educação, nosso principal foco, o ambiente escolar, depois de diversos embates ocorridos na mídia, faz o tema preconceito e igualdade social sejam mais evidentes e discutidos como mais ênfase, fazendo que seja trazida essa discussão para esse ambiente. Além disso, certos estereótipos são trazidos dos antigos moldes da educação no Brasil. Com isso, cria-se uma realidade falsa, fazendo com que os não-negros (brancoides) tenham em sua concepção a ideia de que os afrodescendentes, através de uma cultura eurocêntrica, sempre sejam considerados cidadãos de uma classe inferior, ocorrendo, além disso, a desvalorização de sua cultura. Essas manifestações ocorrem também no espaço escolar, sendo praticadas tanto por crianças, como por profissionais da educação, como nos afirma Cavalleiro:

> O dia-a-dia das escolas não indica a elaboração/realização de novas práticas educativas. Observa-se que ocorrem, no cotidiano escolar, a disseminação de ideologias racistas, bem como a de práticas discriminatórias dirigidas às crianças negras, tanto por profissionais da educação quanto pelos colegas (Cavalleiro, 2005: 98).

Essa prática faz com que a escola ainda esteja longe de ser um ambiente escolar harmonioso, de respeito às culturas raciais e às desigualdades sociais, fazendo-se necessário que novas classes de profissionais qualificados venham com o intuito de realmente modificar o quadro atual. Haja vista que os profissionais que se encontram na educação atualmente não querem ou não estão preparados para abordar esse assunto, e fazem vistas grossas, apenas ministrando os conteúdos pragmatizados e voltados ao não cumprimento da Lei, tornando o abismo ainda mais eloquente.

Ainda refletindo acerca da negritude e sobre a lei 10.639/03, o fato de uma valorização da história do indivíduo negro é fundamental para que a população negra realmente sinta-se valorizada e possa frequentar os bancos escolares. Além disso, é importante que possa enxergar como está sua história reconhecida e contada, para que o dado do censo do IBGE de 2010 citado abaixo realmente possa ser modificado, e o negro, tantas vezes deixado de lado e maltratado pela sociedade, no que diz respeito à questão da igualdade de oportunidades possa alterar esse quadro. Segundo o IBGE em seu Censo 2010, pela primeira vez na história do Brasil, indicou que a população negra e parda é a maioria no país: 50,7% de um total de 190.732.694 pessoas. O Censo 2010 revelou que a maior parte da população negra se concentra no Norte e Nordeste do país e sofre a maior taxa de analfabetismo na faixa etária acima dos 15 anos (entre 24,7% e 27,1%). A pesquisa mostrou que a desigualdade de renda continua bastante acentuada em todo o país, com ricos ganhando 42 vezes mais que pobres. Metade da população brasileira vive com até R$ 375 por mês, valor inferior ao salário mínimo (na época R$ 510). Das 16,2 milhões de pessoas vivendo na pobreza extrema (cerca de 8,5% da população), com renda igual ou menor a R$ 70 por mês, 70,8% são negras.

Mas apesar de todas essas afirmações e comprovações, o que se nota no Brasil é um preconceito, que ainda é fundamentado pela negação, uma vez que se diz que o país é um lugar de igualdades, e, todos têm os mesmos direitos. Contudo, não se vê essa igualdade quando se olha para o universo escolar. Segundo Cashmore (2000 p. 172), “ao negar o acesso de certos grupos a recursos básicos, criam-se condições sob as quais esses grupos não podem fazer mais do que confirmar os próprios estereótipos que inspiraram a crença racista original”. Ainda no que tange à questão do racismo no ambiente escolar, Giroux diz:

> A marca da sociedade e da cultura dominante é impressa em uma variedade de práticas escolares, isto é, uma linguagem oficial, nas regras da escola, nas relações sociais na sala de aula, na seleção e apresentação do conhecimento escolar, na exclusão de capital específico, etc. É desnecessário dizer que ela não é simplesmente impressa ou imposta sobre a consciência ou sobre as ideologias dos oprimidos. É sempre mediada, algumas vezes rejeitada, algumas vezes confirmada. (...). É crucial reconhecer que as escolas representam terrenos contestados na formação das subjetividades, mas que esse terreno é tendencioso a favor da cultura dominante (1986, p. 94-95).

O que faz com que segundo Giroux (1986) esse preconceito vem desde o período da colonização demonstrado através da imposição da cultura europeia, sobre os outros povos quanto a todos os aspectos, inclusive racial e cultural, que nos mostra realmente o verdadeiro fator que, se no Brasil não existisse racismo veríamos mais negros ocupando cargos de primeiro escalão em órgãos importantes na administração pública ou em seus respectivos estados, além de, voltando novamente ao ambiente escolar, veríamos mais negros ocupando os assentos nas escolas, o que ao contrário somente vemos a evasão desses negros com o passar das séries, nos ensinos fundamental e médio, e muito mais ainda no ensino superior. O que é reforçado ainda pelo fato desses estereótipos romperem os muros da escola e esse negro é perseguido e hostilizado também no seu cotidiano.

Do que se pode concluir que não podemos transformar uma cultura, que prime pelo privilégio aos brancos e passar a seguir uma cultura afrocêntrica, que não mudaria o quadro, apenas mudaria o alvo. Sendo assim:

> O problema não é afirmar um polo e negar outro, mas sim termos uma visão dialética da relação entre igualdade e diferença. Hoje em dia não se pode falar em igualdade sem incluir a questão da diversidade, nem se pode abordar a questão da diferença dissociada da questão da igualdade. [...] não se deve opor igualdade à diferença. De fato, a igualdade não está oposta à diferença e sim à desigualdade. Diferença não se opõe à igualdade e sim à padronização, à produção em série, a tudo 'o mesmo', à 'mesmice' (Candau citado por Oliveira, 2007: 11).

Temos que, através de métodos adequados, e um corpo docente preparado para colocar em prática o que realmente prevê a Lei 10.639/03, aliado à uma grade de matrizes curriculares que realmente inclua a história e cultura africana e afro-brasileira para atenuar o complexo cenário que se apresenta nos dias atuais. Com essas atitudes seria possível desenvolver um projeto a longo prazo aliado a políticas sérias de emparelhamento e equiparação social como as que são feitas hoje, caso do sistema de cotas nas universidades públicas, o que poderia amenizar o quadro de racismo e segregação presente no país, não deixando a população negra que é "refém" de uma situação que se arrasta no país desde os tempos da proclamação da república em 1889.

2.2 - A APLICABILIDADE DA LEI 10.639/03 NAS ESCOLAS DE SÃO LUÍS DE MONTES BELOS

Quando a LDB menciona a aplicabilidade da lei n. 10.639/03 nas escolas, questionamos se esta está sendo aplicada ou não na práxis educativa da realidade educacional do município de São Luís de Montes Belos, no que tange à rede pública municipal.

Entretanto, partindo-se da obrigatoriedade do ensino de história, cultura africana e afro-brasileira nas escolas de ensino básico público, privado e nas universidades públicas e privadas, resta-nos saber se a referida lei está sendo aplicada nas instituições escolares da rede pública municipal das escolas de São Luís de Montes Belos. Coube-nos também investigar se as políticas públicas municipais da secretaria de educação do município de São Luís de Montes Belos têm realmente

fomentado e incentivado os seus professores ao cumprimento da referida lei, salientando, que para os docentes da educação cumpram a referida lei, é necessário que haja dentro da própria secretaria cursos de capacitação voltados ao cumprimento da lei 10.639/03. Sendo assim, torna-se necessário que o município de São Luís de Montes Belos e a secretaria de educação, engajados e juntos, desenvolvam propostas para acabar com o preconceito racial dentro e fora dos recintos escolares. Acredita-se que a resposta social a essa questão se apresentará de forma positiva e contribuirá profundamente na diminuição do preconceito étnico. As investigações foram efetuadas no decurso do ano de 2014, de Janeiro à Novembro e a metodologia desenvolvida foi permeada em entrevistas, recolhimento de planos de aulas e livros didáticos, e a observação participante que foi desenvolvida no decurso do ano durante as aulas de História e Ensino Religioso.

Após análise das fontes foi desvelado que nas escolas do município de São Luís de Montes Belos, a Lei n. 10.639/03 não está sendo aplicada na íntegra pelas escolas do referido município. Foram recolhidos livros didáticos para análise e projetos a serem aplicados pelos professores da rede de ensino no intuito de aprofundar nas análises e obter um melhor desvelamento. O que podemos ver, é que, nos livros didáticos, o pouco que é relatado para os alunos da cultura africana e afro-brasileira e suas contribuições para o povo brasileiro, é feito de forma pejorativa e depreciativa. Temos prova disso nas figuras citadas que estão nos livros didáticos, relatando que os negros servem para o trabalho como mão de obra barata e que vivam apanhando amarrados nos trancos, ao passo que as mulheres serviam para serviços domésticos e criar filhos, com intuito de aumentar a força de trabalho para os senhores do café. Podemos verificar que os livros didáticos também tem um padrão de família a ser espelhada, que é a família em que todos são brancos, sendo este o tipo de família que a sociedade tenta impor dentro das escolas.

Referências

Albuquerque, M. M. (1984). *Pequena história da formação social brasileira*. Rio de Janeiro: Grall.

Bastide, R. (2001). *1898-1974 O Candomblé da Bahia: rito nagô*. tradução Maria Isaura Pereira de Queiroz: revisão Reginaldo Prandi – São Paulo: Companhia das Letras.

Bourdieu, P. & Passeron, J.C**.** (1982). *A reprodução: Elementos para uma teoria dosistema de ensino*. Trad. de Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro: Francisco Alves. Disponível em: www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/download/1291/1343 (Acessível em 10 de novembro de 2014)

Brandão, C. R. (1985) *Memória do Sagrado: estudos de religião e ritual*. Edições Paulina.

Brasil.(2003). *Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências*. Brasília, DF: Diário Oficial da União de 10 jan. 2003.

Brasil (2005). *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Raciais e para o Ensino de História e cultura afro-Brasileira e Africana***.** Brasília: Ministério da Educação.

Cavalleiro, E. S. (2005) *Discriminação racial e pluralismo em escolas Públicas da cidade de São Paulo*. São Paulo: SECAD.

Cosentino, T. R.(2004). *Movimento negro, raça e política educacional***.** São Paulo: Anped.

IBGE (2010). *Dados censitários do censo 2010*. Brasil.

Fórum de Cultura Brasileira.(1996) *Relatório do 1º Fórum de Cultura Afro-Brasileiro de Londrina.* Disponivel em: http://www.gper.com.br/documentos/pos_graduacao/defesa_sandra.pdf (Acessível de 09 de novembro de 2014)

Freyre, G. (2006). *Casa Grande e Senzala*. 51 edição. São Paulo: Global Editora.

Geertz, C.(2008) *A interpretação das culturas.* Rio de Janeiro: LTC.

Giroux, H.(1986) *Teoria Crítica e política cultural: para além das teorias de reprodução*. Petrópolis: Vozes.

Grossi, E. (2004). Por que lutamos e aprovamos a história da África nos currículos? In: Rocha, M.J. & Pantoja, S. (org*). Rompendo silêncios: história da África nos currículos da educação básica.* Brasília: DP Comunicações Ltda.

Lopes, N.(2010). *Para o trabalho pedagógico em sala de aula.* Revista presença Pedagógica. 16(91).

Mattoso, K.M.Q. (2003). *Ser escravo no Brasil*. Tradução James Amado. São Paulo: Brasiliense.

Nascimento, E. L. (1993)*. A África na escola brasileira.* Rio de Janeiro: Seafro.

Oliveira, L. F**.** (2007). *Concepções docentes sobre as relações étnico raciais em educação e a Lei 10.639***.** Rio de Janeiro: PUC-RJ. Disponível em: www.arcos.org.br (Acessível em 10 de novembro de 2014)

Catani, A. M. (2013). Pesquisar com Bourdieu.J.M. Pessoa & J. F. & Oliveira, (Org). *Pesquisar com Bourdieu.* Goiânia: Cânone Editorial.

Rocha, R. M. C. & Trindade, A. L.(2006). *Orientações e ações para a educação das relações étnico raciais***.** Brasilia: SECAD.

Rodrigues, F. R. (2014); *Educação e Diversidade.* Goiânia: Kelps.

Salles, G. V. F. & Dantas, E. A. S.(1988*) A escravidão negra na província de Goiás: 1822-1888*. Brasília: Arquivo Nacional.

Educação para o Desenvolvimento de Competências de Sustentabilidade nas comunidades ribeirinhas de Coari – Amazonas. Um estudo com professores e alunos do Ensino Fundamental

Jascqueson Alves de Oliveira
Universidade Federal do Amazonas
jascqueson@gmail.com

Patrícia Alexandra Pacheco de Sá
Universidade de Aveiro
f2390@ua.pt

Resumo: A necessidade dessa investigação se deu ao constatar a falta de desenvolvimento sustentável nas comunidades ribeirinhas do Estado do Amazonas, que vem sofrendo acelerado esgotamento das potencialidades naturais, tais como: a prática da biopirataria, a cobiça nacional e internacional, sendo mais evidentes nos últimos tempos em relação as riquezas naturais da região. Essa problemática tem colocado os ribeirinhos em situação difícil, isso foi motivo de discutir as práticas dos professores e professoras para o desenvolvimento da sustentabilidade no interior da Região que viabilizasse a implementação de uma educação para o desenvolvimento sustentável e competências, que favoreçam aos povos da floresta, indígenas, caboclos e ribeirinhos. O estudo que se apresenta pretende contribuir para o desenvolvimento de competências de sustentabilidade e cidadania nos professores e alunos do ensino fundamental (do 6º ao 9º ano de escolaridade) do município de Coari - Amazonas. Para tal, temos como objetivo, conceber, implementar e avaliar um programa de formação destinado ao referido nível de escolaridade e baseado nas principais orientações de educação para desenvolvimento sustentável (EDS). A identificação e análise das conceções que professores, alunos, comunidade e empresas locais evidenciem as competências a desenvolver no munícipe de Coari do século XXI. Trata-se de um estudo de paradigma sociocrítico de natureza qualitativa a desenvolver dentro de uma base metodológica de investigação-ação com finalidades explicativa, descritiva e indutiva. O estudo organiza-se em três fases. A primeira, fase a revisão da literatura sobre o contexto das problemáticas, orientações internacionais sobre EDS e competências a desenvolver no século XXI. A segunda fase assentará na conceção, implementação e avaliação do programa de formação de professores e alunos e por último, a terceira, a divulgação do programa e seus resultados. O presente estudo possibilitará potenciar o desenvolvimento das competências de sustentabilidade e cidadania consideradas essenciais para o município de Coari do século XXI.

Palavras-chave: Educação, Competências, Desenvolvimento para Sustentabilidade, Comunidades Ribeirinhas, Amazonas

Introdução

O Estado do Amazonas localiza-se na região norte do Brasil, destacando-se pela sua exuberante floresta, bem como pelas magníficas fauna e flora. Este é um dos mais importantes Estados

brasileiros, quer pela sua dimensão territorial e fluvial, quer pela sua população, estimada em 3.873.743 habitantes, distribuídos por 62 municípios (IBGE, 2014). A grande maioria dessa população concentra-se nas áreas de várzea, definidas como áreas ribeirinhas periodicamente alagadas (Sanches, 2007). Aqui, os habitantes desenvolveram as suas ocupações, culturas e tradições com base na dinâmica da enchente e da vazante dos rios, sujeitos às mudanças climáticas e desabamento de terras. A este propósito, Souza e Almeida (2010) evidenciam os inúmeros rios existentes, principalmente na margem do rio Amazonas, e as múltiplas ocupações e realidades sociais dos habitantes das margens desses rios.

Ao longo dos séculos o homem amazônico viveu e se alimentou coletando os bens da natureza, atividade que vem assinalando a sua presença histórica na Amazônia (Batista, 2005). As suas práticas produtivas dependiam inteiramente do meio e, de acordo com Leff (2000), estas práticas, juntamente com a estrutura social das diferentes culturas, geraram "… formas de perceção e técnicas específicas para a apropriação social da natureza e da transformação do meio" (p.21).

No entanto, o acelerado processo de esgotamento das potencialidades naturais e a alteração dos contextos sociais e económicos em que estas populações se inserem trazem novos desafios e paradigmas sociais e ambientais que põem em causa as formas históricas da relação de trabalho e de produção desses povos do interior do Estado do Amazonas.

Vários são os estudos que têm sido feitos sobre as particularidades desta realidade, mas no contexto do projeto que se apresenta pretendemos chamar a atenção para as assimetrias que se fazem sentir entre as populações das zonas ribeirinhas e as das zonas urbanas. A própria UNESCO (2008: p.11), " (…) chama a atenção para o fato destes indivíduos se encontrarem em situação de desigualdade no que se refere à continuidade dos seus estudos e aos resultados do aprendizado". É necessário que os indivíduos dessas regiões possam ter a oportunidade de gozar dos mesmos direitos, com uma educação igualitária, adequada ao seu contexto e às limitações ambientais, sociais e económicas com que se confrontam. Repensar a educação com base nos valores dos direitos humanos, equidade e sustentabilidade é, para esta realidade como para outras, fundamental.

A sustentabilidade é uma das metas primordiais da nossa civilização e alcançá-la implica o desenvolvimento de competências para a sustentabilidade em todos os indivíduos, sem exceção (Solís, 2014). Tal repto não será possível sem uma Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) desde os primeiros anos de escolaridade e ao longo de toda a vida.

Educação como resposta ao desafio da sustentabilidade

A proclamação, pelas Nações Unidas, da Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (DEDS) para o período compreendido entre 2005 e 2014, surge como o reconhecimento máximo da importância atribuída por esta organização à Educação para a promoção de formas de Desenvolvimento mais Sustentáveis. Para as Nações Unidas o objetivo último da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) " is to achieve peaceful coexistence among peoples, with less suffering, less hunger, less poverty in a world where people will be able to practice their rights as human beings and citizens in a dignified way (Arima et al., 2004: p.13).

No documento orientador da implementação da DEDS (Arima et al., 2004), a EDS é definida pela UNESCO como sendo uma educação essencialmente orientada para a promoção de valores, holística, interdisciplinar, de elevada qualidade, que promova o pensamento crítico, a capacidade de resolução de problemas e de tomada de decisão e que suporte a sua prática numa multiplicidade metodológica. Uma educação que seja localmente relevante e adequada, dirigida a todos e que considera todos os espaços de aprendizagem. Uma educação que tem em conta a complexidade das interacções que ocorrem entre a sociedade, a economia e o ambiente e que as integra considerando perspectivas socioculturais, ambientais e económicas evidenciadas em temáticas como os direitos humanos ou a igualdade entre os géneros, os recursos naturais e as alterações climáticas ou a redução da pobreza e a economia de mercado (Gutiérrez, Benayas e Calvo, 2006). Embora a própria definição da EDS seja ainda muito polémica, e uma discussão essencialmente do domínio da epistemologia, as orientações presentes neste documento orientador são ainda bastante atuais e vão ao encontro dos mais recentes relatórios e documentos orientadores para a agenda da educação no pós 2015.

No período após a implementação da DEDS, a EDS continua a ser considerada, pelas Nações Unidas, um elemento chave para a promoção do desenvolvimento humano global e sustentável. Após a reunião de alto nível da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2010), o Secretário Geral Ban Ki-moon constituiu uma equipa internacional de especialistas com o intuito de elaborar uma agenda para o desenvolvimento no pós 2015. No primeiro relatório apresentado “Realizing the future we want for all. Report to the Secretary-General” (UN, 2012), os especialistas defendem a necessidade de o futuro assentar em valores como os direitos humanos, a equidade e a sustentabilidade. Estes seriam os valores que se constituíriam como fundações de uma agenda que tem como intuito alcançar melhor qualidade de vida para todos os seres humanos.

Para estes especialistas, apesar do crescimento económico que se verificou em muitos países após a adoção da Declaração do Milénio (NU, 2000), o progresso no desenvolvimento humano tem sido feito de forma desigual, deixando milhões de pessoas para trás e acentuando as desigualdades. A visão do futuro que “queremos para todos”, e que é explicitada neste relatório, assenta numa perspetiva de desenvolvimento global inclusivo, centrado nas pessoas e sustentável. É, assim, uma abordagem ao desenvolvimento baseada na justiça social, na transformação estrutural, na diversificação económica e no crescimento generalizado (UN, 2012). Ainda como resultado do trabalho desenvolvido pela referida equipa surgem os Objetivos de Desevolvimento Sustentável (UN, sd). Uma vez mais, a educação é valorizada, surgindo explicitamente definida no Objetivo 4: “Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all” (ibidem).

Apesar de a educação surgir em vários documentos orientadores internacionais como prioritária para o desenvolvimento (EC, 2012; UN, 2014; UNESCO, 2008; UNESCO, 2013), e de se reconhecer a relação que se estabelece entre a educação e várias dimensões do desenvolvimento, a agenda global para a educação contínua incompleta. Permanecem grandes disparidades entre países no

que se refere ao acesso à escola, à equidade e qualidade da educação e níveis de aprendizagem. Milhões de crianças permanecem afastadas do sistema escolar. Pessoas que vivem em zonas de guerra, em comunidades remotas, vítimas de desastres naturais, minorias étnicas e muitas mulheres e crianças ainda têm de fazer face a muitas barreiras para conseguir aceder a uma educação de qualidade (UNESCO, 2013).

Apresentação do estudo que se pretende desenvolver

Do exposto resulta evidente a necessidade de organizar intervenções formais dirigidas a professores e alunos inseridos nas comunidades ribeirinhas do município de Coari – Amazonas para que estes possam construir uma melhor compreensão sobre a riqueza e importância do ambiente em que se inserem e se apercebam da importância de assumirem a responsabilidade de agir, enquanto cidadãos amazônicos, conhecedores e críticos, no sentido de promover formas de desenvolvimento local (e global) mais sustentáveis. Tal esforço deve ser assumido (também) pela escola e pelas instituições responsáveis pela formação de professores.

Assim, a investigação que se apresenta tem como finalidade contribuir para o desenvolvimento de competências de sustentabilidade nos professores e alunos (6º ao 9º ano do Ensino Fundamental) do município de Coari-Amazonas, envolvendo para isso, Universidades, escolas, empresas, e sociedade civil do município. Neste sentido, pretendemos saber:

Questão 1: Quais as competências de sustentabilidade consideradas essenciais pelas Universidades, empresas e sociedade civil para as comunidades ribeirinhas de Coari-Amazonas do século XXI? Qual o grau de concordância entre estas competências e as definidas na literatura de referência?

Objetivos: Identificar e caracterizar as perceções que as Universidades, empresas e sociedade civil têm sobre as competências de sustentabilidade e cidadania essenciais aos sujeitos das comunidades ribeirinhas do município de Coari – Amazonas do século XXI. Caracterizar as competências de sustentabilidade evidenciadas na literatura nacional e internacional de referência para este domínio. Analisar o grau de concordância entre as competências de sustentabilidade identificadas pelas Universidades, empresas e sociedade civil e as definidas na literatura.

Questão 2: Que estratégias de educação são indutoras do desenvolvimento de competências de sustentabilidade nos professores e alunos das comunidades ribeirinhas de Coari – Amazonas?

Objetivos: Conceber, implementar e avaliar um programa de formação para o desenvolvimento de competências de sustentabilidade dirigido aos professores e alunos do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano de escolaridade) das comunidades ribeirinhas. Envolver as Universidades, empresas e sociedade civil no desenvolvimento (conceção e avaliação) deste programa.

Questão 3: Que parcerias se podem estabelecer entre Universidades, escolas, empresas e sociedade civil de Coari-Amazonas para potenciar, desde os primeiros anos de escolaridade, a formação de cidadãos mais competentes do ponto de vista da sustentabilidade local e planetária?

Objetivo: Identificar e criar possíveis parcerias entre as referidas entidades de modo a promover o desenvolvimento de competências de sustentabilidade nos indivíduos, desde os primeiros anos de escolaridade, de forma partilhada, integradora e nos mais diversos contextos.

Procedimentos metodológicos

No que diz respeito ao desenho metodológico do estudo, e atendendo à finalidade e objetivos definidos, consideramos que este se posiciona num paradigma sociocrítico, de abordagem qualitativa, estudo exploratório, descritivo e indutivo (Coutinho, 2011; Ramos e Naranjo, 2014).

Segundo Ramos & Naranjo (2014: p.55) "os estudos descritivos procuram especificar as propriedades importantes de pessoas, grupos, comunidades ou outro fenômeno que seja submetido a análise". Nesse sentido, a finalidade principal do estudo descritivo é a descrição do estado do objeto que se estuda.

Trata-se de um estudo baseado numa metodologia de Investigação-Ação (IA), assente numa abordagem qualitativa. Segundo Coutinho (2006) os estudos qualitativos abrangem todas as situações em que as preocupações do investigador se orientam para a procura de significados pessoais, para o estudo das interações entre as pessoas e contextos, assim como formas de pensar, atitudes e perceções dos participantes no processo de ensino e aprendizagem.

Atendendo à finalidade do projeto de investigação que se apresenta, bem como os objetivos definidos e previamente explicitados, a metodologia da IA surge-nos como a opção metodológica mais adequada para a sua concretização. A este propósito destacamos o entendimento de (Coutinho, 2011: p.361), que define esta metodologia como "um processo reflexivo que vincula dinamicamente investigação, a ação e a formação, realizada por profissionais das ciências sociais, acerca de sua própria prática" (p.361). A IA apresenta-se como uma metodologia onde os participantes, incluindo o investigador, analisem de modo sistemático e aprofundado as suas próprias práticas recorrendo, para tal, os diferentes momentos e as técnicas de investigação variadas.

Para Latorre (2003 in Coutinho, 2011) o propósito da IA vai além do conhecimento e envolve sobretudo questionar as práticas sociais e os valores que as integram com a finalidade de os explicar.

Organizar o estudo de acordo com a metodologia IA, implica planejar, atuar, observar e refletir, de forma crítica, relacionar a investigação, a ação e formação, bem como, a aproximação da realidade da mudança com o conhecimento adquirido (Zuber-Skerritt, 1996 in Coutinho, 2011: pp.368). Tal como Costa et at. (2010) a IA tem sua importância em melhorar as relações sociais e as condições de vida de pessoas, grupos ou comunidades.

De acordo com Coutinho (2011), as principais características desta metodologia de investigação são:

- Situacional, porque visa o diagnóstico e a solução de um problema encontrado num contexto específico;

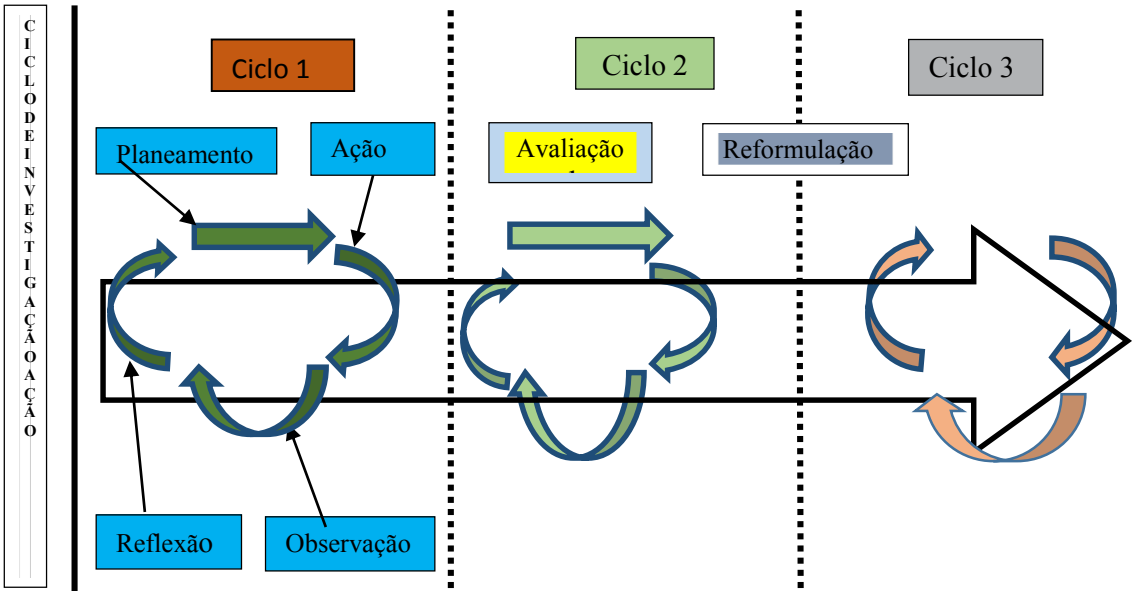
• Interventiva, porque não se limita a descrever um problema social (como em muitos estudos qualitativos) mas a intervir. A ação tem de estar ligada à mudança, é sempre uma ação deliberada;

• Participativa, no sentido de que todos os intervenientes (e não só o investigador) são co-executores na pesquisa, ou seja, é levada a cabo por um "investigador coletivo";

• Autoavaliativa, na medida em que as modificações vão sendo continuamente avaliadas, com vistas a produzir novos conhecimentos e alterar a prática" (Coutinho, 2011: pp.365-366).

Em termos procedimentais, a metodologia definida para a IA, assenta num processo cíclico, que alterna ciclos de ação e de reflexão crítica de forma complementar e integrada. Esta metodologia implementa-se através de uma sequenciação fases (planificações, observações e reflexão) que estão na origem dos ciclos de IA. Coutinho (2011) sistematiza esta sequência no esquema que se apresenta na imagem que se segue:

Figura 1 - Ciclo de investigação – ação (Adaptado de Coutinho, 2014, p:369)



Faseamento da investigação

O projeto, a ser realizado em 2 anos, será operacionalizado nas fases e de acordo com a calendarização que a seguir se apresenta:

Durante a **1ª fase (setembro de 2015 a fevereiro de 2016)** realizaremos um levantamento documental exaustivo no sentido do estabelecimento de um quadro conceptual de suporte ao estudo. A elaboração deste quadro assentará num percurso analítico orientado para a análise de conteúdo dos documentos que identifiquem e definam as principais tendências num quadro de referência centrado em competências de sustentabilidade. Os resultados obtidos a partir da análise que possibilitarão a conceção, desenvolvimento e validação de um instrumento (questionário) que

permita a identificação e caracterização das perceções que os professores e alunos do Ensino Fundamental, e gestores de instituições locais têm sobre as competências de sustentabilidade.

Pretende-se nesta fase: i) aplicar os questionários de identificação das conceções dos professores das instituições comunitárias locais sobre competências de sustentabilidade; ii) à análise e triangulação dos dados obtidos da aplicação dos questionários e as orientações na literatura de referência analisada. Faremos uso do método de análise de conteúdo conforme Bardin (2005), que diante da análise dos dados recolhidos que implicará a conceção de um instrumento de análise do conteúdo do questionário, recorrendo-se, para tal, à utilização do software WebQDA.

Na **2ª fase em (março de 2016 a setembro de 2016)** procederemos à conceção, implementação e avaliação de um programa de formação para o desenvolvimento de competências de sustentabilidade, destinado aos professores e alunos do Ensino Fundamental das referidas comunidades. Nesta fase será implementado o 1º ciclo de I-A, durante o qual serão: i) definidos os pressupostos de base do programa a desenvolver (assentes nos resultados alcançados na 1ª fase de investigação); ii) organizados os conteúdos, as temáticas, estratégias e atividades do programa; iii) concebidos recursos didáticos. Após estes procedimentos, o programa será implementado e avaliado por todos os intervenientes, de modo a que possa ser reformulado para o 2º ciclo de I-A.

A monitorização deste ciclo de I-A, bem como a avaliação dos resultados alcançados, implicará a conceção, validação e implementação de diferentes instrumentos de recolha e análise de dados.

Para a **3ª fase (outubro de 2016 a março de 2017)** será implementado o 2º ciclo de I-A. Esta implementação implicará na reestruturação do programa de formação, bem como a sua monitorização e avaliação. Será, ainda, identificadas e estabelecidas parcerias entre as instituições locais, escolas e Universidades formadoras de professores para promover o desenvolvimento de competências de sustentabilidade, nos estudantes desde os primeiros anos escolares.

Considerações finais

Retomando o processo que sustenta tal projeto de investigação a serem desenvolvidos que de acordo com os pressupostos metodológico, desenhado, e estabelecido dentro das questões e objetivos em que consideramos importantes para que todas respostas possam ser respondidas no âmbito da temática, assim como, o programa a ser implementado quanto a educação para o desenvolvimento de competência para a sustentabilidade na comunidade ribeirinha. Nesse sentido busca-se com este projeto proporcionar e assegurar que os professores e alunos do município de Coari possam adquirir competências no âmbito da sustentabilidade, a partir dos valores enquanto cidadãos amazônico, valorizando sua cultura, e tradições, bem como, o conhecimento no âmbito das ciências, e diante dos recursos naturais em que a região amazônica tanto necessita de pessoas competentes no contexto da sustentabilidade.

Referências

Arima, A., Konaré, A., Lindberg, C., Rockefeller, S. (2004). *United Nations Decade of Education for Sustainable Development 2005-2014. Draft International Implementation Scheme*. Paris: UNESCO.

Bardin, L. (2005). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Batista, D. (2005). *O complexo da Amazônia: análise do processo de desenvolvimento.* S. Paulo: Editora Valer.

Costa, A., Sousa, D. & Souza. F. (2010) *Investigação qualitativa: Inovação, dilemas e desafios*, (2ª ed.). Aveiro: Edições Ludomédia.

Coutinho, C. (2011*). Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra: Edições Almedina.

Coutinho, C. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas*: *Teoria e Prática,* (2ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.

Gutiérrez, J., Benayas, J., Calvo, S. (2006). Educación para el Desarrollo Sostenible: Evaluación de retos e oportunidades del decenio 2005-2014. *Revista Iberoamericana de Educación, 40*, 25-69.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2014). *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. (FTP). Acedido em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2010/SIS_2010. pdf, a 10 de Abril de 2015.

Leff, E. (2000). *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder,* (2ª ed). Petrópolis: Vozes Editora/PNUMA.

Nações Unidas (2000). *Declaração do Milénio*. Nova Iorque: Nações Unidas. Acedido em http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf. Acedido em 3 de junho de 2015.

Ramos, S. & Naranjo, E. (2014). *Metodologia da investigação científica*. Angola: Escolar editora.

Sanches, M., de Assis, F., Bueno, C., da Silva, N., & Rubio, V. (2007). *Analise ambiental e de sustentabilidade do Estado do Amazonas*. CEPAL, acedido em http://repositorio.cepal.org/ a 22 de Abril de 2015

Solís, E. (2014). Competencias para la sostenibilidad y competências en educación para la sostenibilidad en la educación superior. *Uni-pluri/versidad, 14 (3)*, 46-58.

Souza, J. & Almeida, R. (2010). Vazante e enchente na Amazônia brasileira: impactos ambientais, sociais e econômicos. *Comunicação apresentada no VI Seminário Latino-Americano de Geografia Física II Seminário Ibero-Americano de Geografia Física Universidade de Coimbra*. Coimbra: Universidade de Coimbra.

United Nations (UN) (2014). *The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet. Synthesis report of the Secretary-General on the pos-2015 sustainable development agenda*. New York: United Nations.

United Nations (sd). *Open working Group proposal for Sustainable Development Goals*. Acedido em http://undocs.org/A/68/970 a 2 de junho de 2015.

UNESCO (2008). *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos. Brasília, (DF).* Acedido em http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001505/150585por.pdf a 2 de Julho de 2015.

UNESCO (2012*). Quality education, equity and sustainable development: a holistic vision through UNESCO's four World Education Conferences 2008-2013*. Acedido em http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001818/181864e.pdf a 2 de Junho de 2015.

UNESCO (2013). *Making education a priority in the post-2015 development agenda. Report of the Global Thematic Consultation on Education Post-2015 Development Agenda*. Paris: UNESCO.

Associação de Escolas e Mega-Agrupamento: da Autonomia Conquistada à Autonomia Confiscada

Luís Santos
Universidade do Minho
luispsantos@sapo.pt

Robert Wagner Santos
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
robertwagner01@hotmail.com

Resumo: A criação recente de mega-agrupamentos relançou a discussão sobre as modalidades de organização da rede escolar. Esta comunicação tem por base um estudo de caso sobre uma experiência singular de uma escola do norte do país que, bastante antes da primeira fase da constituição dos agrupamentos, dinamizou a criação de uma Associação de Escolas, construída de "baixo para cima" de modo participativo e em torno de um projeto educativo partilhado. Pretendeu aferir-se se a especificidade do processo conduziu a resultados diferentes da subsequente criação de agrupamentos, bem como perceber o papel da liderança e eventuais vantagens para os alunos. Dada a unicidade do caso, e o não ter sido objeto de estudos precedentes, foram tidos em consideração os contributos teóricos de diversos autores sobre os agrupamentos de escolas, enquanto processos com algum paralelismo. A investigação recorreu, por um lado, à análise documental e, por outro, a inquéritos por entrevista (incluindo ao protagonista do processo de constituição da referida Associação de Escolas). Os resultados apontam como relevante que a iniciativa parta das escolas e vá de encontro a problemas sentidos, que correspondam a processos negociados, que seja tido em conta o contexto específico, e sublinha o papel muito relevante da liderança no processo. Evidenciam, ainda, que, apesar dos largos anos passados, ficaram claras marcas na cultura de escola.

Palavras-chave: associação de escolas, agrupamentos, autonomia, organização da rede escolar, processos participativos

Introdução

A generalização recente dos mega-agrupamentos de escolas corresponde a uma segunda fase da reorganização da rede escolar, sendo a primeira a da constituição de agrupamentos horizontais (escolas do mesmo ciclo) ou verticais (geralmente, jardins-de-infância [JI], 1º, 2 e 3º ciclos).

Os Agrupamentos, em especial os da última fase, não parecem gozar de boa imagem junto de professores, pais, alunos e comunidade, de acordo com a investigação que tem sido feita. A literatura, como adiante detalhamos, critica o *modus faciendi* e opções de política educativa nesta questão, nomeadamente por não se traduzir numa verdadeira autonomia da escola. Este trabalho incide sobre uma experiência única no país, que teve lugar há quase 20 anos: um conjunto de escolas, aproveitando um diploma legal da altura, associaram-se livremente, por iniciativa própria, numa experiência que durou quatro anos, e da qual ainda hoje perduraram marcas positivas. Trata-se, assim, de um estudo de caso sobre essa experiência singular, liderada por uma escola

do norte do país que, bastante antes da primeira fase da constituição dos agrupamentos, dinamizou a criação de uma Associação de Escolas, construída de modo voluntário, de "baixo para cima", de modo negociado e participativo e em torno de um projeto educativo partilhado. O caso em análise é interessante por ter um ponto de partida diferente daquele previsto na atual legislação, no que se refere ao modo como as escolas se agruparam: a construção voluntária e não determinada pela administração educativa. As diferenças na génese poderiam, importava estudar, correlacionar-se com a sua concretização, e possibilitar eventuais ilações de caráter mais geral sobre se a origem específica desta Associação e o modo como se desenvolveu teria conduzido a resultados diferentes em relação ao processo, mais comum e subsequente, de criação de Agrupamentos. Pretende, assim, concluir-se sobre aspetos positivos e negativos dos processos democráticos e participativos de construção de agrupamentos.

Por razões de *unicidade* do caso, o foco do trabalho é apenas a Associação de Escolas *Verde*[1] durante o período da sua existência (1997-2001), sendo, no entanto, considerados os antecedentes e eventuais efeitos prolongados no tempo. A informação é analisada através, por um lado, da documentação recolhida e, por outro, mediante inquérito por entrevista ao líder da iniciativa e a uma professora participante ativa no processo.

Os resultados são confrontados com a literatura existente sobre os Agrupamentos, nomeadamente na análise da sua génese (Lima, 2004; Pacheco, 2000; Pires, 1987), na comparação com outros estudos empíricos relativos a Agrupamentos, designadamente o trabalho de Manuel Flores (2005) sobre o processo de construção do Agrupamento Azul[1] e o estudo da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto (FPCE) para o pelouro da educação da Câmara Municipal do Porto (CMP) (Leite & Fernandes, 2005), realizando uma avaliação externa dos Agrupamentos de Escolas daquela cidade em 2004/2005, bem como os trabalhos de diversos autores de referência sobre as questões de administração escolar (Barroso & Almeida, 2001; Lima, 2011) e sobre territórios educativos (Torrão, 1993, 1998, 1999).

Os resultados obtidos evidenciam o caráter democrático e participativo, o envolvimento dos diversos atores, desde os jardins-de-infância à escola EB23, passando pelos pais e pela autarquia, na discussão dos problemas sentidos e na construção partilhada de um projeto educativo, e revelam a persistência de marcas deste processo na cultura de escola, visíveis mesmo após 18 anos, e que são fonte de tensão quando estas escolas foram recentemente forçadas a integrar um mega-agrupamento. As conclusões apontam, por isso, para as significativas diferenças que parecem existir entre este processo singular e o processo mais generalizado posterior, designadamente na apropriação que é feita e na identificação dos envolvidos com o caso em estudo, bem como na subsequente dinâmica gerada.

Os autores estão gratos à Prof.ª Fernanda Martins pelas sugestões e comentários.

Aspetos metodológicos

Este estudo trata de uma investigação qualitativa, destinada a “descobrir significados nas ações individuais e nas interações sociais a partir dos atores intervenientes no processo” (Coutinho,

[1]Designação fictícia.

2014: 28), um e*studo de caso situacional*, com fronteiras e foco definidos, unicidade, uma abordagem holística, utilizando fontes múltiplas, com comparação com outros casos com os quais é possível alguma analogia, e com clara intencionalidade dos atores (Coutinho, 2014; Morgado, 2012).

Houve uma primeira fase de planificação da intervenção, uma fase exploratória, com recolha de dados (contacto com intervenientes, recolha de documentação, revisão da literatura, recolha de indicadores estatísticos), e uma fase de análise e interpretação dos dados.

Para o inquérito por entrevista foram envolvidos dois professores, sendo um o protagonista do processo e outro uma professora que viveu esse processo e permanece ainda hoje na escola.

Este trabalho poderá, igualmente, ser visto como uma i*nvestigação histórica*:

> Researchers do not directly observe, measure, or experiment with current educational phenomena, nor are the findings tested statistically. Instead, researchers use logical induction to analyze traces of the past qualitatively, documents preserved in collections, and/or participant's oral testimonies (oral history) (McMillan & Schumacher, 1997: 464)

A documentação recolhida incluiu, designadamente, legislação diversa relevante, o Pacto Instituinte da Associação, o Projeto Educativo (PE), o Regulamento Interno (RI) e textos de intervenções públicas do mentor da experiência (em seminários e congressos), tendo sido feita uma análise documental.

As entrevistas semiestruturadas foram feitas com base num guião previamente validado, e foram gravadas em áudio e vídeo, sendo respeitados os aspetos éticos e obtido o consentimento informado dos entrevistados. Estas entrevistas foram transcritas e enviadas aos entrevistados, e foram submetidas a uma análise de conteúdo, com identificação de categorias e seleção de elementos do discurso (Bardin, 2014; Esteves, 2006; Krippendorff, 1989), sendo muitas destas tarefas suportadas por ferramentas informáticas apropriadas.

Resultados obtidos

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), de 1986, já contemplaria, de acordo com alguns autores, o agrupamento de *ciclos* (Pires, 1987: 37; Lima, 2004: 8). O que se poderia dizer do agrupamento de *escolas*? O Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio, virá a contemplar o agrupamento de escolas como uma "unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão […], a partir de um projeto pedagógico comum" (Pacheco, 2000: 630), mas Lima discorda que seja este o diploma em que se baseia o agrupamento de escolas, referindo o anterior Despacho Conjunto 28/SERE/SEAM/88 sobre o reordenamento da rede escolar (Lima, 2004: 9)

Os autores que se têm debruçado sobre a questão dos agrupamentos são, em geral, muito críticos do seu processo de constituição: apenas "administração desconcentrada" (Lima, 2004), "contrário às propostas de reforma quanto à democratização, descentralização e autonomia das escolas" (Lima, 2011: 89); a constituição dos agrupamentos terá servido, não só para as direções regionais exercerem uma "pedagogia de influência", junto das autarquias (visando a sua adesão aos objetivos do novo regime de gestão escolar), mas também para reforçarem a sua capacidade estratégica na complexa "micropolítica" local (Barroso & Almeida, 2001: 39), sendo que "a implementação deste modelo organizativo correspondeu a um processo distanciado dos

interesses das escolas/professores e de dinâmicas de negociação" (Leite & Fernandes, 2005: 91). No já referido estudo da FPCE para a CMP, Leite e Fernandes (2005) referem que os professores não se opõem aos Agrupamentos, mas uma parte significativa opõe-se aos verticais, tendo as Juntas de Freguesia manifestado desacordo e os pais afirmado a sua preocupados com a dimensão do agrupamento. Assim, de acordo com as autoras, o processo não foi resposta a problemas sentidos, mas iniciativa da Direção Regional de Educação do Norte (DREN), um "processo distanciado dos interesses das escolas/professores e de dinâmicas de negociação" (*idem:* 91), sendo que os agrupamentos não estão a viabilizar articulação curricular, sem prejuízo de reconhecerem alguns "efeitos positivos na articulação entre escolas", "alguma sequencialidade na educação básica" (*idem:* 92). Os professores, contudo, veem "expectativas defraudadas" e nenhuma dimensão positiva e, em geral, pensam que não trouxe "alterações significativas". As autoras afirmam que os agrupamentos não melhoraram a utilização dos recursos, e salientam que a "comunicação e cooperação […] avaliada de forma pouco positiva" (*idem:* 93), apesar de que a criação de novos documentos (PE, RI) criou "oportunidade de dinâmicas de comunicação". Fazem recomendações quanto ao processo, à dimensão, à comunicação interna, à conceção do PE e do Projeto Curricular (PC), aos recursos, e ao modo de melhorar o exercício profissional.

Manuel Flores (2005), por seu lado, analisando o Agrupamento *Azul*, refere ter sido criado pouco após a publicação do Decreto-Lei 115-A/98, tendo sido iniciativa da Câmara Municipal, a qual estruturou uma rede com 4 agrupamentos. No caso concreto, aquele era constituído por uma escola EB23, 12 escolas do 1º ciclo (EB1) e 7 JI. O autor refere a "confirmação da tradição fortemente centralizadora do Estado" (Flores, 2005: 235), um "processo eminentemente hierárquico" (*idem*), dizendo que "a Autarquia assumiu a liderança de todo o processo, […] provocou alguma resistência" (*idem*). A "Assembleia de Escola [foi uma] estrutura «decorativa», […] ligada a um conjunto de rituais que legitimam decisões já tomadas noutros contextos" (*idem:* 236), sendo clara uma "forte intervenção da Administração Central" (*idem:* 238), nota a "autonomia limitada que os atores dizem possuir […] uma lógica de legitimação (e não de construção) de procedimentos e práticas que ocultam lógicas centralistas contraditórias" (*idem:* 239), "deixando às escolas a escolha de pequenos detalhes e de decisões triviais, […] uma atuação do tipo bricolage" (*idem:* 241).

A Associação de Escolas Verde carateterizava-se por se situar na zona norte do país, sendo a escola EB23 de construção recente à data, a que foram agregados 2 JI e 4 EB1, num total aproximado de 1200 alunos e 120 professores. Os alunos eram oriundos de zonas urbanas e periurbanas, de origem social diversa, mas de uma zona de emigração, com insucesso e abandono escolares. A idade média dos professores era mais avançada nas EB1, e mais jovem, mas com experiência, na EB23 e JI. Anteriormente tinham já existido práticas de colaboração com as EB1. E, aspeto importante, a EB23 dispunha de uma liderança carismática.

O Quadro 1 mostra o que os intervenientes entendiam na altura como sendo as diferenças entre *Associação* e *Agrupamento*., seguido do Quadro 2 onde se faz uma comparação com base em AE *Verde* (1997), em Flores (2005) e Leite e Fernandes (2005).

Associação vs. Agrupamento

segundo a Associação de Escolas Verde (Prof. B, 1999)

O agrupamento representa uma modalidade organizacional que responde a uma tendência de (re)organização administrativo-pedagógica emanada de uma força ou de uma **vontade exógena** aos estabelecimentos de educação ou ensino do mesmo ou de um nível próximo, que continuam a estar sob a **alçada da mesma estrutura administrativo-burocrática, exterior e longínqua**.	A associação representa a **emanação simultânea e convergente de várias e diferentes vontades**: uma **vontade exógena**, exercida pela Administração Educativa, relativamente aos JI e às EB 1 que estiveram no passado sob a alçada da mesma estrutura administrativo-burocrática – a delegação escolar –, e que os pressiona no sentido de procederem ao (re)ordenamento da rede e à gestão otimizada dos recursos educativos; uma **vontade endógena concertada, a nível horizontal**, entre os JI e as EB 1 geograficamente contíguos (concelho); uma **vontade endógena, a nível vertical**, entre estabelecimentos de educação e ensino de níveis diferentes, mas geograficamente próximos, que, a nível da Educação Básica, servem o mesmo conjunto de alunos nas várias etapas do seu percurso no processo de escolarização – os JI, as EB 1 e a EB 2, 3.

Quadro 1 - Associação vs. Agrupamento

COMPARAÇÃO ENTRE ASSOCIAÇÃO E AGRUPAMENTO

AGRUPAMENTO	ASSOCIAÇÃO
Iniciativa da Administração ou autárquica	Iniciativa das escolas
Processo top-down	Processo bottom-up
Processo hierárquico e burocrático	Processo democrático e participativo
Decisão administrativa	Escolas convergentes com história de colaboração
Dimensão por vezes excessiva (especialmente nos mega-agrupamentos)	Dimensão ajustada ao território educativo
Concentração da gestão	Descentralização da gestão
Comunicação pouco positiva	Comunicação facilitada
Não concretização de processos educativos e curriculares coerentes	Articulação curricular
Não rentabilização de recursos	Partilha e distribuição de recursos
Alguns efeitos positivos na articulação de escolas	Construção coletiva de documentos orientadores (PE, RI,...)
Alguma sequencialidade na educação básica	Envolvimento pessoal e afetivo
Oportunidade de dinâmicas de comunicação (PE)	

Com base em AE *Verde*, *Agrupamento Azul* (Flores, 2005) e Agrupamento de Escolas do Porto (Leite & Fernandes, 2005).

Quadro 2 - Comparação Associação/Agrupamento

Na Figura 1 ajuda a situar a data da criação da Associação na sequência temporal da legislação sobre organização e gestão.

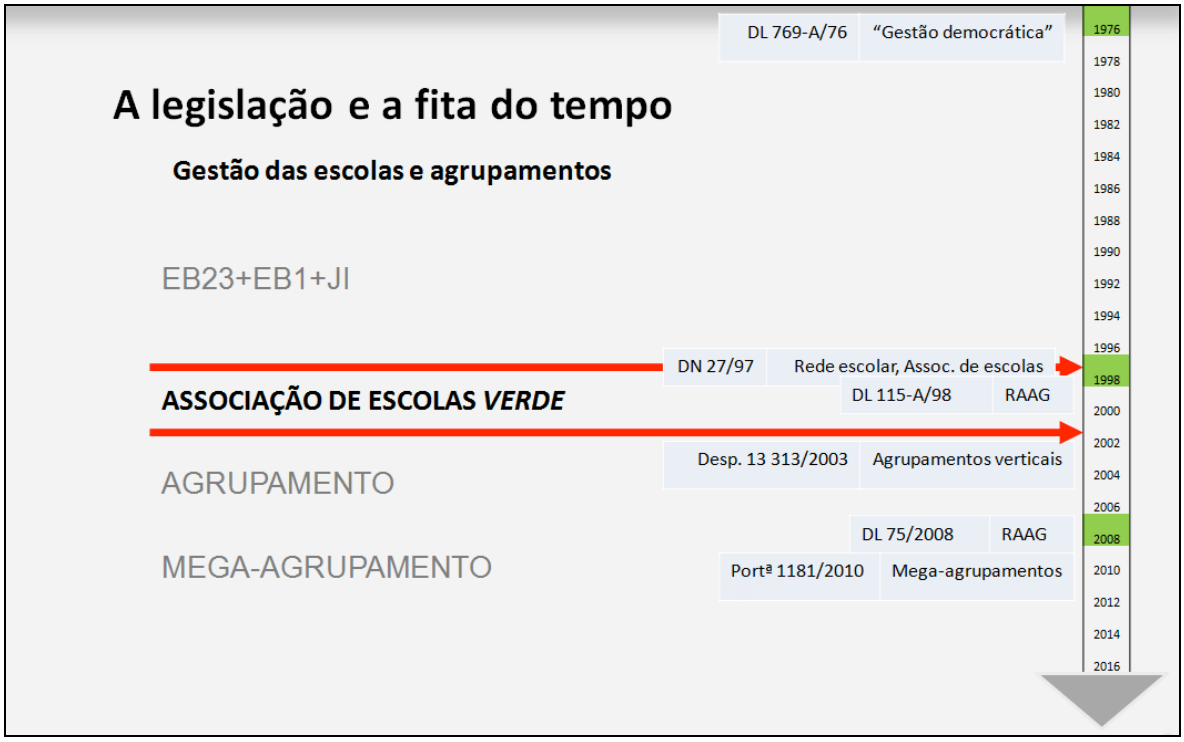


Figura 1 - Criação da Associação de Escolas Verde: A legislação e a fita do tempo

O Quadro 3 mostra o perfil dos dois entrevistados, a professora que ainda hoje leciona na escola em causa e o protagonista do processo.

Professora A	**Professor B**
• Professora do 2º e 3º Ciclos de escola do norte do país • 54 anos • Licenciatura em Ensino de Biologia e Geologia (estágio integrado) • 32 anos de docência • Diversos cargos de direção de topo e intermédia • Participação ativa em projetos na escola	• Professor do 2º Ciclo de escola do norte do país; inspetor da IGEC (aposentado) • 61 anos • Licenciatura em Filosofia, DESE em Administração Escolar, Pós-graduação em Inspeção da Educação, Mestrado em Educação (Filosofia da Educação) • 26 anos de docência + 14 anos como Inspetor de Educação (diretor de divisão e diretor de serviços) • Diversos cargos de direção (incluindo Presidente de CD e CE)

Quadro 3 - Perfil dos entrevistados

As nuvens de palavras, hoje facilmente acessíveis através de ferramentas informáticas, constituem, de acordo com McNaught e Lam (2010), uma ferramenta suplementar de investigação que permite uma análise preliminar do discurso. Na figura seguinte, podemos ver o resultado aplicado às duas entrevistas referidas.

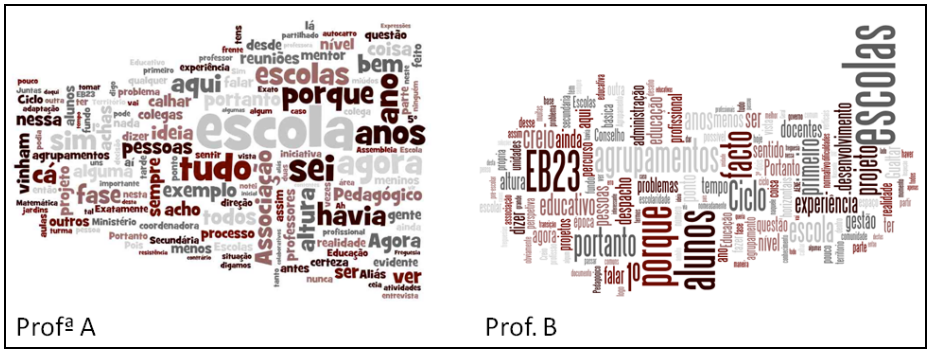


Figura 2 - Nuvens de palavras das entrevistas

O Quadro 4 apresenta, em discurso direto, os principais tópicos extraídos das entrevistas.

DIMENSÃO	Profª A	Prof. B
GÉNESE DA ASSOCIAÇÃO	Surgiu por vontade de todos os intervenientes Não foi nada imposto Surgiu da tese do mentor Tem a ver com a questão do acompanhamento vertical dos alunos Escolas em que havia só um professor E fomos pioneiros, não é? A escola tinha potencial [...] que não estava a ser aproveitado	Sabia que seria publicado este despacho [27/97] Eu era presidente do Conselho Diretivo da Escola Básica EB23 Objetivo central: percurso escolar único que permitisse a continuidade educativa [...], potenciar o sucesso Transição interciclos Existiam projetos comuns Reorganização da rede e custos das "escolas dos 300" O desafio era constituir uma unidade organizacional e de gestão
PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO	As escolas [...] começaram por aprofundar relações [...], facilitou-se por via desse convívio e do desenvolvimento desses projetos comuns" As pessoas vinham satisfeitas, havia trabalho, reuniões e tudo Eu não notei resistência nenhuma, antes pelo contrário" Eu nunca notei alguém vir com má cara A gente trabalhava por gosto, era sentir que estávamos a construir a nossa escola" Queríamos que resultasse, é evidente! Sempre colaborativos [Associação de Pais] Foi tudo feito em colaboração com estes agentes todos [JF]	O documento [Pacto Instituinte] foi aprovado pelo Conselho Pedagógico Não direi 100%, mas mais de 90%, se identificava bem com este projeto Os meninos do 4º ano também vinham de autocarro uma vez por semana para terem aulas [...] Educação Física, EVT ou Música Equipamentos educativos Lucraram, primeiro de tudo, com a adaptação [os alunos] Estes meninos conheceram já o espaço, contactaram com os colegas mais velhos Seleção das escolas pela proximidade física
O QUE LUCRARAM OS ALUNOS	Ambiente de trabalho Dinâmica da escola Envolvimento da AP e JF Melhoria de sucesso Acompanhamento vertical dos alunos Contextualização curricular	Proporcionamos o inglês precoce aos alunos do 4º ano, as expressões visuais físicas e motoras e musical durante uma manhã por semana Acesso a recursos e equipamentos educativos Familiarização com os espaços Potenciação do sucesso Distribuição de equipamentos por EB1 e JI
O TÉRMINO DO PROCESSO [saída do Prof. B para a IGE]	Depois as coisas foram estabilizando Nós segurámos muito bem o barco! Muito bem, muito bem! [após saída do protagonista] E depois até evoluímos, agora posso dizer, ao longo do tempo O que nós tínhamos conseguido há 3 anos atrás, [...] veio na sequência do plano inicial Foi a evolução, o caminhar [...] e continuámos na mesma	Depois estiveram as pessoas que me acompanhavam no CE, que prolongaram a experiência porque se identificavam com ela, a perspetiva manteve-se Do ponto de vista profissional eu tinha que me separar da escola de onde eu era originário Não queria gerar mal-estar... às pessoas que estavam lá dentro da escola, ou que me sucederam... Acho que há um momento para tudo e que são os atores atuais que têm que encontrar as suas soluções
OS AGRUPAMENTOS E MEGA-AGRUPAMENTOS	Nesta situação, foi imposto Podia ter sido àquela escola secundária, mas podia ter sido a outra, era indiferente E nós, EB23, perdemos muito Perdeu-se a nossa identidade Ninguém nos ouve Está tudo assim um bocado suspenso Houve professoras que os acompanharam, professoras do ensino especial [aspeto positivo do mega-agrupamento]	Com o decorrer do tempo a administração foi vendo que algo lhe estava a fugir [...] começa de facto a perspetivar as coisas no sentido do agrupamento Não há nenhum agrupamento [...] que coincida absolutamente com uma escola secundária Não vejo como é possível construir unidades educativas de 4000 alunos O tempo de fábricas dos 4000 trabalhadores já desapareceu há não sei quantos anos Eu penso que sim [reversão dos mega-agrupamentos], pelo menos na configuração [...] atual, que são monstros Creio que não são viáveis

Quadro 4 - A voz dos entrevistados

É de notar, e isso transparece claramente nas entrevistas, e é também percetível no quadro anterior, mesmo sem o impacto do som ou da imagem, o enorme entusiasmo que o projeto suscitou, e suscita ainda, nos seus intervenientes. É sublinhado o facto de a saída da escola, por razões profissionais, do protagonista não ter impedido a continuação desse projeto, e o impacto duradouro nas práticas da escola.

De modo resumido, o quadro seguinte apresenta as perceções dos entrevistados sobre os principais resultados do projeto.

Articulação curricular 4º/5º anos
Familiarização dos alunos com a EB23
Acompanhamento vertical dos alunos
Acesso a recursos e equipamentos na EB23
Diversificação curricular (inglês, música,…) nas EB1
Territorialização do currículo
Melhoria do sucesso
Quebra do isolamento dos profs. 1ºC e JI (comunicação, formação,…)
Eficiência e eficácia administrativa
Cooperação entre escolas
Distribuição de recursos e equipamentos pelas EB1 e JI
Criação de uma cultura democrática e participativa
Dinâmica das escolas
Desenvolvimento profissional de profs. e educadores
Envolvimento da comunidade local (AP e JF)

Quadro 5 - Perceções dos entrevistados sobre os resultados do projeto

Interpretação e discussão dos resultados

Confirma-se, antes de mais, o caráter singular deste processo: não são conhecidas na literatura experiências análogas no país, nem os intervenientes as conhecem.

A motivação principal terá sido o acompanhamento dos alunos na transição 1º/2º ciclos, como estratégia de combate ao abandono escolar, elevado na altura nas escolas envolvidas. Não obstante, o mentor evidencia também preocupações de ordem gestionária, como o reordenamento da rede e os custos que teria para o país a multiplicação de unidades de gestão.

Tratou-se de um projeto participativo, envolvendo diversos atores; não parece ter suscitado resistências relevantes.

Permitiu o acesso dos alunos das EB1 e JI a recursos, equipamentos e adaptações curriculares pouco comuns na época, e terá permitido melhorar o respetivo sucesso, bem como o superar alguns dos problemas tradicionais de isolamento de EB1 e JI.

Terá contribuído, pela sua dinâmica, para o desenvolvimento profissional de docentes.

A Administração educativa, a nível intermédio (DREN), terá acolhido bem o projeto, numa primeira fase, sem deixar de pressionar a sua “normalização” posterior.

Ressalta, também, deste estudo o papel fundamental da liderança, a qual parece ter sido de pendor democrático.

Os resultados, em termos comparativos, sugerem uma acentuada diferença em relação aos

agrupamentos e, sobretudo, aos mega-agrupamentos.

De relevar a importância da formação contínua dos professores, já que a génese do projeto aparece associada ao DESE (Diploma de Estudos Superiores Especializados) do mentor.

Síntese e conclusões

Deste estudo, incidindo sobre a Associação de Escolas *Verde*, parece resultarem significativas diferenças em relação aos processos e aos resultados de constituição de agrupamentos e, sobretudo, de mega-agrupamentos.

Os resultados apontam como relevante que a iniciativa parta das escolas e vá de encontro a problemas sentidos, que correspondam a processos negociados.

Tratando-se de um caso singular, possíveis generalizações deverão ser feitas com prudência; seriam necessários mais estudos sobre outros processos participativos para estabelecer uma correlação forte com os resultados.

A principal novidade consistirá no confronto entre este caso singular e os subsequentes processos de constituição de agrupamentos, sendo esta questão tão mais pertinente quanto a última fase destes é ainda motivo de aceso debate.

A literatura só muito limitadamente se terá referido a este projeto, envolvendo uma Associação, tendo incidido sobretudo sobre o Agrupamento; não haverá ainda muitos estudos sobre a fase dos mega-agrupamentos.

Cremos que haveria assuntos a merecerem investigação futura: desde logo, o aprofundamento do estudo desta experiência, nomeadamente através da consulta de atas, registos, correspondência, estatísticas, etc., e da realização inquéritos por questionário, além da candente questão dos mega-agrupamentos em que estas escolas acabaram recentemente por serem envolvidas.

Por último, *the last but not the least*, pensamos que a divulgação de boas práticas será um estímulo para todos quantos se interessam pela Educação.

Referências

AE *Verde*. (1997). Pacto Instituinte. *Norte*: Associação de Escolas *Verde*.

AE *Verde*. (1998a). Projecto Educativo. *Norte*: Associação de Escolas *Verde*.

AE *Verde*. (1998b). Regulamento Interno. *Norte*: Associação de Escolas *Verde*.

Bardin, L. (2014). *Análise de Conteúdo* (5ª ed.). Lisboa: Edições 70.

Barroso, J., & Almeida, A. P. (2001). *Programa de Avaliação Externa da Aplicação do Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio - Relatório Global da 1ª Fase*. Lisboa: Universidade de Lisboa-Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação-Centro de Estudos da Escola.

Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais: Teoria e Prática* (2ª ed.). Coimbra: Almedina.

Esteves, M. (2006). Análise de Conteúdo. In J. Á. d. Lima & J. A. Pacheco (Eds.), *Fazer Investigação: Contributos para a Elaboração de Dissertações e Teses* (pp. 105-126). Porto: Porto Editora.

Flores, M. (2005). *Agrupamentos de Escolas - Indução Política e Participação*. Coimbra: Almedina.

Krippendorff, K. (1989). *Content Analysis*: University of Pennsylvania.

Leite, C., & Fernandes, P. (2005). *Relatório de Avaliação Externa dos Agrupamentos de Escolas do Porto 2004/2005*. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.

Lima, L. C. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação, 17,* 7-47.

Lima, L. C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

McMillan, J. H., & Schumacher, S. (1997). *Research in Education: a conceptual introduction* (4th ed.). New York: Longman.

McNaught, C., & Lam, P. (2010). Using Wordle as a Supplementary Research Tool. *The Qualitative Report, 15*(3), 630-643. http://www.nova.edu/ssss/QR/QR15-3/mcnaught.pdf (Acessível em 2 de fevereiro de 2015)

Morgado, J. (2012). *O Estudo de Caso na Investigação em Educação*. Santo Tirso: De Facto.

Pacheco, J. A. (2000). A Reorganização dos Espaços Escolares: as Lógicas da Tradição e da Mudança. *Revista galego-portuguesa de psicoloxía e educación, 6,* 629-638.

Pires, E. L. (1987). *Lei de Bases do Sistema Educativo. Apresentação e Comentários*. Porto: ASA.

Prof. B. (1999). *Edificação da AE Verde – Associação de Escolas* Verde. Norte: Associação de Escolas *Verde*.

Torrão, A. P. (1993). *Escola Básica Integrada: Modalidades Organizacionais para a Escola Básica de Nove Anos*. Porto: Porto Editora.

Torrão, A. P. (1998). *Sequencialidade educativa e percurso escolar do aluno: Um curriculum total para a educação básica*. Comunicação apresentada ao Fórum "Escola, Diversidade E Currículo", Vila da Feira.

Torrão, A. P. (1999). *Territórios Educativos: o Futuro?* Comunicação apresentada ao Seminário SPN – o Futuro da Educação: Que Cenários?, Braga.

Legislação

Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro	Redefine a composição e atribuições dos órgãos de gestão das escolas
Lei nº 46/86, de 14 de outubro	Lei de Bases do Sistema Educativo
Despacho conjunto nº 28/SERE/SEAM/88, de 30 de junho	Procede ao reordenamento da rede, admitindo agrupamentos de escolas
Decreto-Lei nº43/89, de 3 de fevereiro	Confere maior autonomia às escolas
Despacho Normativo nº 27/97, de 12 de maio	Regulamenta a participação dos órgãos de administração e gestão dos jardins-de-infância e dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário no novo regime de autonomia e gestão das escolas
Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio	Regime de autonomia, administração e gestão das escolas
Despacho nº 13 313/2003, de 8 de julho	Concretização do processo de agrupamento de escolas (agrupamentos sempre verticais)
Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril	Aprovação do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário

Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2010, de 1 de junho	Estabelece orientações para o reordenamento da rede escolar (mega-agrupamentos)
Portaria nº 1181/2010, de 16 de novembro	Regulamenta a criação de mega-agrupamentos

Formação autônoma e crítica em educação profissional de trabalhadores em saúde no Brasil: a escola pública democrática em risco?

Maria Inês Bomfim
Universidade Federal Fluminense – UFF
mib@globo.com

Valeria Morgana Pezin Goulart
Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ
valeria.morgana@fiotec.fiocruz.br

Resumo - Em que pese o crescimento recente da oferta pública de educação profissional, a hegemonia do setor privado na formação dos trabalhadores da área da saúde ainda é uma realidade no Brasil. Trata-se de um mercado rentável, de poucos riscos, uma vez que a procura pelos cursos é constante. Entre os efeitos mais visíveis dessa realidade estão a precarização das relações de trabalho docente, a ausência de participação e de controle democrático da escola. O objetivo deste trabalho é refletir sobre o sentido dos projetos de educação profissional na área da saúde em disputa no Brasil. O foco é a escola que forma trabalhadores do Sistema Único de Saúde, em um contexto de acentuada mercantilização da educação, política pública de inspiração gerencialista (Clarke & Newman,1997) que, no caso brasileiro, estimulam a expansão, com recursos públicos, da qualificação privada e definem perfis profissionais conforme interesses mercantis. Observa-se, nas conclusões, que as escolas públicas representam o espaço privilegiado para a crítica, a problematização das práticas em saúde, a democratização das decisões e o acesso ao conhecimento sistematizado, que são negados aos trabalhadores do setor no cotidiano dos serviços. Entretanto, essas escolas, submetidas a controles rígidos e a um "currículo mínimo" centralizado, proposto pelo Ministério da Educação, por meio de um Catálogo Nacional que acentua interesses do mercado, têm sua autonomia cerceada, o que permite indicar que a escola pública de educação profissional em saúde, como espaço promotor de valores democráticos, está em risco.

Palavras-chave: Educação profissional em saúde. Relação público-privado. Escola pública democrática. Autonomia docente.

Introdução

Neste trabalho, busca-se refletir sobre o sentido das propostas de educação profissional na área da saúde em disputa no Brasil. O foco é a escola que forma trabalhadores do Sistema Único de Saúde (SUS), em um contexto de mercantilização da educação e da saúde, o que requer analisar o tema em sua relação com a totalidade social.

Considerando a educação e a saúde como práticas sociais contraditórias, definidas no conjunto das relações sociais, no conflito entre as classes sociais, a função social da educação profissional, do ponto de vista dos grupos dominantes, expressa as demandas do capital. Na perspectiva dos trabalhadores, entretanto, a edução profissional volta-se para o acesso ao conhecimento produzido socialmente e que não só permite uma melhor compreensão da realidade social, em

seu benefício, mas o acesso ao saber sobre o trabalho (Frigotto, 2000, 2001; Kuenzer, 1997). Em vista disso, a educação profissional na área da saúde é aqui discutida no âmbito das suas contradições, ressaltando-se suas possibilidades concretas de mediação dos interesses da maioria da população. Um desafio prioritário é, portanto, o de compreender o que está em disputa na formação de trabalhadores que atuam na área da saúde.

A pesquisa empreendida estimula a reflexão sobre a formação de trabalhadores e seus nexos com as condições estruturais e conjunturais da totalidade social. Nessa direção, é possível reconhecer que o movimento de preservação e autoexpansão do capital em todo o mundo, com ritmos e formas diferenciadas, inclui a lógica do funcionamento da vida social como um todo[1]. Os serviços públicos, incluindo a educação e a saúde, para serem "produtivos", precisam ser submetidos aos mesmos critérios de eficiência capitalista, iniciando nas atividades mais altamente humanas uma verdadeira hemorragia de sentido (Sève,1999). Para tanto, o *gerencialismo* incorporado às políticas públicas dissemina princípios sustentados por um discurso tecnicista, promovendo não só um *ethos* de negócios do setor privado no setor público como novas lógicas de tomada de decisões que privilegiam economia e eficiência em detrimento de valores públicos (Clarke & Newman, 1997, 2012).

Como explica Paulani (2006), a relação entre o desenvolvimento capitalista que se inicia nos fins dos anos 1970 e o neoliberalismo como doutrina e coleção de práticas de política econômica não é casual. O domínio estrutural, vale lembrar, se exerce não só diretamente no próprio processo de produção, mas por meio de ideologias dominantes, expressão da relação das classes sociais (Cardoso, 1977). De modo geral, a doutrina neoliberal, além de rejeitar, de forma seletiva, a intervenção do Estado, exalta o mercado. Na prática, o tripé que a caracteriza, isto é, a privatização, a abertura comercial e a desregulamentação financeira e do mercado da força de trabalho, não oferece a solução mágica para o capitalismo concorrencial, mas "orienta uma ofensiva internacional da burguesia e do imperialismo, minando o Estado do Bem-Estar e o pouco que se obteve de direitos sociais na América Latina" (Boito Junior, 2000: p. 30). Nessa direção, destacam-se o crescimento recente de uma nova burguesia de serviços e a mercantilização das áreas de saúde e educação, nas quais o comércio é florescente, pouco controlado (Boito Júnior, 2000; Antunes, 2004)[2] e bastante disputado, particularmente depois do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

No caso brasileiro, a expressão política de um Estado que permanece comprometido com os interesses da burguesia é o *neodesenvolvimentismo,* que abandonou a pretensão de alterar a divisão internacional do trabalho, privilegiando setores tecnologicamente menos avançados (Boito Junior, 2011). Para esses setores não são necessários grandes contingentes de trabalhadores com alto grau de escolarização, ao contrário do que prega o discurso da falta de mão de obra especializada. Não é sem motivo que a média de anos de escolarização no Brasil, segundo dados oficiais de 2013, seja inferior a oito anos para a população de 25 anos ou mais e que o

[1] Como Quijano (2005), assinala-se que o capitalismo está longe de ser uma totalidade homogênea e contínua. É uma estrutura de elementos heterogêneos, tanto em termos de formas de controle do trabalho-recursos-produtos quanto em termos das formas de controle dos povos e histórias articulados a ele.

[2] Os hospitais privados com fins lucrativos recebem a maior parte da verba do SUS. O número de grupos de medicina privada cresceu expressivamente a partir dos anos 90.

investimento do Estado em educação profissional pública de nível técnico ainda seja baixo, como será visto adiante.

Como o Estado não é uma abstração, cabe indicar, como Peroni (2012), o significado assumido na presente discussão. Entende-se o Estado como parte do movimento histórico em um período particular do capitalismo. "Portanto, o Estado é construído por sujeitos individuais e coletivos em um processo histórico de correlação de forças" (Peroni, 2012: p. 20).

Este estudo é um convite à necessária reflexão sobre a escola que forma trabalhadores, especificamente, sobre a escola pública de educação profissional na área da saúde, em momento de avanço das forças conservadoras. Para tanto, prioriza-se a reflexão sobre a relação entre o público e o privado e a discussão sobre propostas em disputa na área de educação profissional. Nas considerações finais, sempre abertas ao debate, aponta-se para a necessidade de considerar as contradições presentes na sociedade capitalista e, exatamente por isso, as possibilidades da escola pública democrática na atualidade.

A educação profissional dos trabalhadores da saúde: a relação entre o público e o privado

No Brasil, em meados dos anos 1970, a pobreza, as péssimas condições de saúde, educação e trabalho e a subordinação autoritária a uma ditadura comprometida com os grupos econômicos dominantes foram elementos importantes na mobilização para a estruturação de um movimento comprometido com a luta pela saúde, concebida como um bem público.

A garantia do direito universal à saúde na Constituição de 1988 é um marco fundamental, fruto dessa mobilização. No entanto, a construção do Sistema Único de Saúde (SUS), um sistema nacional com foco municipal, inspirado nos sistemas de natureza universalista, do qual dependem mais de 70% dos brasileiros, ocorreu quando o setor privado em saúde já estava consolidado, em virtude do estímulo do Regime Militar, na década de 1970. Além disso, o SUS nasceu na contramão dos ajustes de cunho neoliberal promovidos a partir dos anos 1990, que desmantelaram o eixo democrático popular predominante nos anos 1980 (Fontes, 2008).

A Constituição de 1988, embora tenha assegurado o direito universal à saúde, não conseguiu assegurar o atendimento integralmente público. Passados quase trinta anos, os prestadores hospitalares do SUS são predominantemente privados. Desse modo, a estrutura de gastos do Sistema Único de Saúde brasileiro não se assemelha aos sistemas de cunho *welfariano,* mas ao modelo *estadunidense,* sendo subfinanciado em comparação a outros países com modelos universalistas.[3] Historicamente, portanto, o Sistema Único de Saúde brasileiro tem se concretizado na relação entre o público e o privado, o que se irradia também para a educação profissional de seus trabalhadores, visto que a formação no setor é majoritariamente privada ou, ainda, privada, mas com financiamento público como será visto adiante.

O embate entre o público e o privado na saúde e, também, na educação não é recente no Brasil, incidindo de forma privilegiada sobre aspectos financeiros e doutrinários envolvidos (Andreazzi & Bravo, 2014; Cury,1992; Dourado & Bueno, 2001). No caso da educação, a polêmica sustentava-

[3] O chamado "desfinanciamento do SUS" (Costa et al., 2012) resulta do compromisso dos vários governos de obter superávits primários (Bahia, 2005) visando ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública interna e externa.

se, inicialmente, no embate "entre os defensores do ensino laico e os defensores do ensino confessional, ao longo dos processos constituintes no País e, mais recentemente, vincula-se aos interesses do segmento empresarial e lucrativo" (Dourado & Bueno, 2001: p. 11-12).

A atual Constituição, fruto de intensos debates pautados na pluralidade de posições conflituosas tanto na saúde, como na educação, definiu que as escolas podem se estabelecer "com fins lucrativos", o que até então não fazia parte de forma explicita dos textos legais (Cury,1992). Criou-se, assim, um estímulo claro ao mercado para a expansão na esfera educacional. Soma-se a isso, na atualidade, a "relação simbiótica" (Adrião & Pinheiro, 2012) entre a esfera pública e a privada, processo intensificado a partir da Reforma de Estado promovida, em 1995, e acentuado nos dias atuais.

Essa relação tem, de forma ampla, várias faces que materializam o sentido proposto por Afonso (2010)[4] em relação às lógicas de *quase-mercado,* induzidas ou promovidos pelo Estado: definição de metas para a educação pública pelo setor privado; financiamento público total ou parcial de instituições privadas; e, ainda, a definição doutrinária pelo setor privado, particularmente no caso da educação profissional. Adrião e Peroni (2005) destacam, também, três estratégias básicas estimuladas pelo Estado neoliberal: mecanismos competitivos (premiação por desempenho, "ranquiamentos", etc.); transformação de instituições estatais em instituições privadas sem fins lucrativos, inaugurando uma esfera "pública não estatal" financiada pelo Estado e gerida privadamente. A esse respeito, (Pereira, 2008: p. 404) retoma a esclarecedora contribuição do economista Celso Furtado: "O Estado entra com a socialização das perdas e o privado com a privatização dos lucros'".

Considerando a complexidade da questão e os limites do presente trabalho, prioriza-se a discussão sobre a atual política federal de educação profissional e sobre os limites e as possibilidades da formação autônoma e crítica dos trabalhadores da saúde nas escolas de educação profissional de de nível técnico. Parte-se, assim, das contradições presentes na sociedade capitalista, ressaltando-se, na escola pública, possibilidades concretas de mediação dos interesses da maioria (Frigotto, 2001; Saviani, 2000), visto que a prática pedagógica é prática contraditória. Nessa perspectiva, reafirma-se o direito da população brasileira a receber cuidados humanizados em saúde, sem riscos, o que exige formação que assegure aos trabalhadores do setor não só as capacidades necessárias ao cuidado humano, mas também que estimule uma consciência crítica de si e de sua realidade.

Políticas de educação profissional de nível técnico: o que está em disputa?

No Brasil, a educação profissional de nível técnico é regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394), de 1996, constituindo-se em modalidade da Educação Básica em nível médio. Em 2013, em todas as áreas, o número total de matrículas (1.441.051) foi praticamente o dobro do referente ao ano de 2007 (780.162). Manteve-se, entretanto, a forte presença da oferta privada (691.376 alunos). Informática, Administração e Agropecuária são os cursos mais oferecidos nas

[4] O autor usa a expressão *quase-mercado* para dar conta de uma série de mecanismos e dispositivos que favorecem o desenvolvimento de lógicas e valores mercantis, mas que não são rigorosamente mercado (Afonso, 2010.)

redes públicas, sendo que o único curso da área da saúde presente entre os dez que detêm o maior número de matrículas públicas é o de Enfermagem (32.475 matrículas).[5]

A grande oferta na área da saúde está concentrada no setor privado de ensino, especialmente no curso de Técnico em Enfermagem (121.357 matrículas). Diante dessa supremacia, pode-se depreeender que a maioria dos trabalhadores do SUS vem sendo formada pelo setor privado de ensino. Essa preferência do setor privado pelos cursos técnicos em enfermagem não é casual. Trata-se de uma oferta de baixo risco, considerando-se a magnitude do atendimento prestado pelo SUS. Por ano, são feitos cerca de 2,8 bilhões de atendimentos, desde procedimentos ambulatoriais simples, como a vacinação, a atendimentos de alta complexidade, como transplantes de órgãos. Os trabalhadores de nível técnico participam de todos eles.

Na pequena oferta de educação profissional pública de nível técnico destacam-se as 40 instituições que compõem a Rede de Escolas Técnicas do SUS (RETSUS), nas quais as necessidades sociais em saúde são priorizadas, não o mercado. A maioria dessas instituições é vinculada à gestão do Sistema Único de Saúde, em geral subfinanciadas pelo governo federal e/ou órgãos gestores estaduais e municipais, tem como eixo orientador do projeto político-pedagógico os princípios do SUS, currículo adequado às necessidades regionais e à docência exercida no campo de trabalho por profissional de nível superior qualificado pedagogicamente. De um lado, portanto, e de forma majoritária, um expressivo número de escolas privadas atuando na formação e, de outro, uma baixa e insuficiente oferta pública, tanto no âmbito do Ministério da Saúde, como nas demais instituições mantidas pelas redes públicas, o que restringe as possibilidades emancipatórias da educação profissional. O que está em disputa é a formação de trabalhadores técnicos, segundo as necessidades sociais ou as demandas do sistema capital.

Na lógica do *quase-mercado* (Afonso, 2010), o Estado brasileiro sucumbiu à definição doutrinária mercantil proposta para a educação profissional. Uma das principais políticas do Ministério da Educação (MEC) do atual governo é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) criado, em 2011, no primeiro mandato da presidente Dilma Roussef, com vinculação explícita às necessidades do mercado. O programa deveria atender, prioritariamente, estudantes do Ensino Médio da rede pública, inclusive os da Educação de Jovens e Adultos (EJA), trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda. Não houve articulações susbtantivas com as demandas do SUS, nem priorização dos cursos na área de saúde.

Esses cursos são ofertados gratuitamente por instituições federais, estaduais e municipais de educação profissional e tecnológica. Em clara transferência para o setor privado de uma função essencialmente pública, particularmente no caso da saúde, o programa estabelece que também são ofertantes as instituições pertencentes às federações empresariais, historicamente parceiras do Estado na formação de trabalhadores, como o Serviço Nacional da Indústria (SENAI) e o Serviço Nacional do Comércio (SENAC), integrantes do chamado Sistema S. A partir de 2013, as instituições privadas, de forma geral, devidamente habilitadas pelo Ministério da Educação,

[5] A matrícula em educação profissional de nível técnico é muito inferior a do Ensino Médio não profissionalizante (8.312.815 matrículas na faixa de 15 a 17 anos, em 2013).

também passaram a oferecer cursos do programa, expandindo-se, assim, a “relação simbiótica” entre o Estado e as empresas privadas de ensino.

Além da formação de nível técnico há outra com requisitos de escolarização e carga horária inferiores, variando entre 160 e 400 horas, oferecida também mediante parceria com os órgãos do chamado Sistema S. São cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) denominados de PRONATEC-FIC, que representam parte susbtantiva das matrículas do PRONATEC. A guisa de exemplo, na “área de saúde” o PRONATEC-FIC oferece cursos como os de agente funerário, auxiliar de fiscalização ambiental, auxiliar de mobilização ortopédica, balconista de farmácia, recepcionista de serviço de saúde, entre outros tantos de demanda discutível. Trata-se de formação precária para o trabalho simples, opção política do país na atual etapa de desenvolvimento do sistema capital. Nesse tipo de curso (FIC), em 2013, foram oferecidas 2.160.735 vagas, em todas as áreas, conforme o Relatório de Gestão (Brasil, 2013), da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação.

Finalmente, cabe apontar o protagonismo do setor privado na definição doutrinária da educação profissional, bem como na sua regulamentação. A carga horária mínima, o perfil profissional, os possíveis temas e a infraestrutura estão definidos, de forma linear, em um Catálogo Nacional que orienta as escolas privadas e públicas. Há, portanto, a partir do Ministério da Educação, uma tentativa de controle e padronização dos cursos técnicos que inibe a autonomia das escolas e dos seus projetos político-pedagógicos. Tais projetos, aprovados pelas instâncias locais de fiscalização da educação profissional, acabam sendo elaborados de forma padrononizada, tendo como norte o catálogo. Perde-se, assim, a rica oportunidade de participação democrática dos atores da escola em torno de um projeto que aglutine os fundamentos políticos e filosóficos em que a comunidade escolar acredita e que deseja praticar, que defina valores e princípios, que sinalize os indicadores de uma boa formação e qualifique as funções sociais e históricas que são de responsabilidade da escola (Silva, 2003).

As indicações padronizadas no catálogo, via de regra, têm foco na técnica, secundarizam ou omitem temas relacionados aos princípios e aos valores conquistados a partir da criação de um sistema público de saúde, direito de todos. Limitam, portanto, uma formação crítica e autônoma. Em consequência, a formação perde suas potencialidades democráticas e estimula a "interiorização", pelos indivíduos, da legitimidade do posto que lhes foi atribuído na hierarquia social, induzindo-os a uma aceitação ativa (ou mais ou menos resignada) dos princípios orientadores dominantes da própria sociedade. Para esse processo, as instituições de educação profissional têm importante papel, já que as relações sociais não se perpetuam automaticamente (Mészáros, 2005).

Recolocar o projeto político-pedagógico construído coletivamente pelos atores da escola no centro das discussões é, certamente, um caminho necessário na direção de uma educação profissional autônoma, crítica, política e socialmente referenciada. Mas, não é o suficiente, visto que a questão ultrapassa o plano ideológico. Há restrições concretas em relação à participação docente que não podem ser secundarizadas, em virtude das frágeis relações de trabalho que os impedem de assumir a docência plenamente. Além disso, um problema crucial atravessa essa discussão, isto

é, os recursos financeiros que assegurem a efetiva autonomia de cada instituição pública. Em que pesem as corajosas lutas dos profissionais comprometidos com a saúde como direito de todos, é preciso reconhecer que o momento, em razão do grande corte orçamentário nas áreas da educação e da saúde promovidos recentemente pelo governo federal em nome de um ajuste fiscal, combinado à adoção de novas formas de desrugalamentação do trabalho, é extremamente desafiador.

Comentários finais: a escola pública e democrática está em risco?

Os modelos de qualificação, assim como os paradigmas de formação em saúde, não são construções neutras, nem desvinculadas da realidade social em que se vive. Por isso mesmo, a educação profissional na área da saúde é atravessada pelas mesmas contradições que caracterizam o capitalismo. A formação dos trabalhadores do SUS exige, assim, que a situemos no cenário político brasileiro, no qual conquistas formais de décadas anteriores não foram asseguradas plenamente e em que a política parece ter sido despolitizada e mercantilizada (Harvey, 2011). Exige, também, considerar que os trabalhadores da área de saúde matriculados nas escolas de educação profissional de nível técnico têm uma repetida história de destituição de direitos sociais. Frequentaram, muitas vezes, processos formativos que enfatizam a técnica, apenas, ajudando a nutrir uma consciência ingênua sobre a realidade em que atuam.

Na atualidade, a força do processo de mercantilização decorre de sua estrutura totalizante, ou seja, de sua capacidade de nos oferecer um modelo de totalidade social (Jameson, 2002). A escola pública de educação profissional não é imune à lógica mercantil. Mas, se, de um lado, o lugar ocupado pela escola pública que forma os trabalhadores do SUS no conjunto da oferta de educação profissional é secundário, de outro, compreende-se que a escola é espaço de luta, alvo de permanente disputa de sentidos (Algebaile, 2009).

Buscando pensar socialmente a formação de trabalhadores, escolas públicas de educação profissional técnica na área de saúde resistem, seja pela vinculação de suas propostas às demandas locais da população, seja pela ênfase no olhar crítico sobre a realidade de saúde e organicidade da proposta ao SUS. Em estudo anterior (Bomfim, Goulart, & Oliveira, 2014), decorrente de pesquisa em escolas técnicas da área de saúde no estado de São Paulo, foram apresentados limites concretos de autonomia docente nas instituições privadas, bem como possibilidades de participação democrática nas escolas públicas.

A discussão aqui realizada parece não deixar dúvidas sobre o esvaziamento da educação profissional pública no país, seja pela modesta oferta, pela restrição da autonomia político-pedagógica das escolas – com a imposição de modelos curriculares, configuração de uma "democratização retórica" (Fontes, 2008), que não assegura poder de decisão aos professores –, ou pela intensificação de políticas de transferência para o setor privado de recursos para formação em áreas que configuram trabalho simples na área da saúde. A maneira pela qual o Estado brasileiro historicamente enfrenta a questão, renovando e atualizando políticas frágeis, fragmentadas e descontinuadas na área de educação profissional, não deixa dúvidas: a formação autônoma e crítica na escola pública de educação profissional em saúde está em risco.

Porém, apesar de todos os limites impostos às instituições de formação dos trabalhadores do SUS, esses espaços continuam sendo vitais para a preservação das conquistas do setor. A capacidade de intervenção crítica do trabalhador da saúde depende do grau de consciência que ele tem da realidade, deixando claro o potencial da escola pública. Assim, "[...] a escola só poderá desenvolver um papel que contribua [...] para a transformação da sociedade na medida em que ela discuta as condições essenciais em que os indivíduos vivem" (Saviani, 2000: p. 205).

Como contraponto à concepção hegemônica de formação, sem sucumbir a um idealismo ingênuo, será preciso superar a ação pedagógica que dissocia teoria e prática em busca de uma efetiva práxis, isto é, a ação que, para se aprofundar de maneira mais consequente, precisa da reflexão, do autoquestionamento, da teoria. É a teoria que remete à ação, que enfrenta o desafio de verificar seus acertos e desacertos, cotejando-os com a prática (Konder, 1992); uma ação pedagógica comprometida com a "realização de todo o potencial humano, em um mundo dominado, material e ideologicamente, pelo lucro fácil, pelas guerras e pela destruição da natureza e a desumanização das condições de vida dos povos" (Ciavata, 2006: p. 912).

Resgatar o projeto político-pedagógico emancipador da escola que forma trabalhadores do SUS é um caminho necessário, mas não suficiente. Há restrições concretas em relação à participação dos professores que não podem ser secundarizadas, como visto, que os impedem de assumir a docência plenamente.

Finalmente, destaca-se que os problemas da educação brasileira, da escola pública e da educação profissional estão inscritos no âmbito das relações típicas de uma sociedade profundamente desigual. O que parece central nessa reflexão, tendo em mente a escola como um terreno de lutas, é indagar se a formação está a serviço do público, ou seja, que função social tem a formação promovida pela escola. Considerando que o destino é sempre humano e que, por isso mesmo, nunca estará esgotado, retomar o debate sobre as possibilidades da escola de educação profissional pública que assegure formação autônoma, crítica e democrática continua sendo prioridade nas lutas da classe trabalhadora pelo direito à saúde.

Referências

Adrião, T., & Peroni V. (2005). Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In T. Adrião; V. Peronil (org.), *O público e o privado na educação:* interfaces entre Estado e Sociedade (pp. 137-166). São Paulo: Xamã.

Adrião, T., & Pinheiro, D. (2012). A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências brasileiras. *Revista Educação e Políticas em Debate*, 1(1), 55-66. http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/17363/9527 (Acessível em 1 de junho de 2015).

Afonso, A. J. (2010). Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. *Educ. Soc.* [online], 31(113), 1137-1156. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400005&lng=pt&nrm=iso (Acessível em 1 de junho de 2015).

Algebaile, E. (2009). *Escola pública e pobreza no Brasil*: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina: FAPERJ.

Andreazzi, M. F., & Bravo, M. I. (2014). Privatização da gestão e organizações sociais na atenção à saúde. *Trab. educ. saúde*, 12 (3), 499-518. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462014000300499&lng=en&nrm=iso (Acessível em 1 de julho de 2015).

Antunes, R. (2004). *A desertificação neoliberal no Brasil*: (Collor, FHC e Lula). Campinas: Autores Associados.

Bahia, L. (2005). O SUS e os desafios da universalização do direito à saúde: tensões e padrões de convivência entre o público e o privado. In N. Lima (org.), *Saúde e Democracia:* história e perspectivas do SUS (pp. 407-450). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

Boito Junior, A. (2000). *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã.

Boito Junior, A. (2011). A nova fase do capitalismo neoliberal no Brasil e a sua inserção no quadro político da América Latina. In Luciana Allaga et al. (orgs.), *Marxismo:* Teoria, História e Política (pp. 125-139). São Paulo: Alameda.

Bomfim, M. I., Goulart, V. M., & Oliveira, L. (2014). Formação docente na área da saúde: avaliação, questões e tensões. *Interface (Botucatu)*, 18(51), 749-759. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141432832014000400749&lng=en&nrm=iso (Acessível em 1 de junho de 2015).

Brasil. Ministério da Educação. (2013). *Relatório de Gestão da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14945&Itemid=164>. Acesso em: 15 jul.2015.

Cardoso, M. L. (1977). *Ideologia do Desenvolvimento*: Brasil - JK e JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Ciavatta, M. (2006). O papel dos profissionais da educação enquanto formadores de cidadãos emancipados. *Trabalho e Educação*, 4, 1-11. http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN04%20CIAVATTA,%20M.pdf (Acessível em 1 de junho de 2015).

Clarke, J., & Newman, J. (1997).*The Managerial State*: power, politics and ideology in the remaking of social welfare. London: Sage Publications.

Clarke, J., & Newman, J. (2012). Gerencialismo. *Educ. Real.*, 37(2), 353-381. http://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/03.pdf (Acessível em 15 de julho de 2015).

Costa, L. Silveira et al. (2012). A dinâmica inovativa para a reestruturação dos serviços de saúde. *Rev. Saúde Pública* [online], 46(1), 76-82. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102012000700011 (Acessível em 10 de junho de 2015).

Cury, J. (1992). O público e o privado na educação brasileira: posições e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, 81, 33-44. http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/914.pdf (Acessível em 20 de maio de 2015).

Dourado L. F., & Bueno, M. S. S. (2001). O público e o privado em educação. In R. V Gracindo., & L. C. Wittman (org.), *O Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil 1991 a 1997* (pp. 89-108). Campinas: Editora Autores Associados.

Fontes, V. (2008). A democracia retórica: expropriação, convencimento e coerção. In G. Matta, & J. Lima (orgs.), *Estado, sociedade e formação profissional em saúde*: contradições e desafios em 20 anos de SUS (pp. 189-226). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

Frigotto, G. (2000). *Educação e crise do capitalismo real.* São Paulo: Cortez.

Frigotto, G. (2001). *A produtividade da escola improdutiva*: um reexame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. São Paulo: Cortez.

Frigotto, G. (2011). A qualidade da educação básica no Brasil: um contraponto à concepção hegemônica. In G. Bertussi (coord.), *Anuário Educativo Brasileiro (*pp. 79-104). São Paulo: Cortez.

Harvey, D. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Jameson, F. (2002). *Pós-Modernismo:* A lógica cultural do capitalismo tardio. São Paulo: Editora Ática.

Konder, L. (1992). *O futuro da filosofia da práxis*: o pensamento de Marx no século XXI. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Kuenzer, A. (1997). *Ensino de 2º grau:* o trabalho como princípio educativo. São Paulo: Cortez.

Mészáros, I. (2005). *O poder da ideologia***.** São Paulo: Boitempo Editorial.

Paulani, L. M. (2006). O Projeto Neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In J. Lima (org.), *Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo* (pp. 67-107). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

Pereira, I. (2008). Educação dos trabalhadores da saúde sob a égide da produtividade. In G. Matta, & J. Lima (orgs.), *Estado, sociedade e formação profissional em saúde*: contradições e desafios em 20 anos de SUS (pp. 393-420). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

Peroni, V. M. (2012). A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pro-Posições* [online], 23(2), 19-31. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73072012000200003 (Acessível em 1 de junho de 2015).

Quijano, A. (2005). Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In R. Leher, & M. Setubal, *Pensamento crítico e movimentos sociais*: diálogos para uma nova práxis (pp. 35-95). São Paulo: Cortez.

Saviani, D. (2000). *Educação:* do senso comum à consciência filosófica. Campinas: Autores Associados.

Sève, L. (1999). Começar pelos fins: a nova questão comunista. https://www.marxists.org/portugues/seve/1999/comecar/index.htm (Acessível em 15 de julho de 2015).

Silva, M. A. (2003). Do Projeto Político do BM ao Projeto Político-Pedagógico da escola pública brasileira. *Cad. Cedes*, 23(61), 283-301.

O diretor de curso na universidade: líder pedagógico ou gestor administrativo?

Marta Oliveira
Universidade de Aveiro
moliveira@ua.pt

Jorge Adelino Costa
Universidade de Aveiro
jcosta@ua.pt

Resumo: A gestão das universidades portuguesas, com uma tradição de coabitação entre hierarquia e colegialidade, assume agora novos posicionamentos nos modos de gestão e na procura de mercados e clientelas. O novo gerencialismo público influenciou a gestão das universidades através da introdução de novas lógicas e metodologias de governo, quer ao nível de topo, quer intermédio. O presente estudo foca-se no estilo de liderança do Diretor de Curso da universidade, considerando o seu desempenho numa organização como a universidade. Pretende-se apurar se este assume um perfil de líder pedagógico ou se, fundamentalmente, se centra na gestão de procedimentos administrativos. Através da "lente" das imagens organizacionais, pretende-se analisar e compreender as funções deste líder intermédio, tendo em conta, em particular, a cultura organizacional enquanto modo de descrever a vida da organização e a sua conceção de liderança. O paradigma da investigação é o descritivo-interpretativo e o procedimento metodológico a seguir é o estudo de caso, socorrendo-se, de entre outros instrumentos de recolha de dados, do inquérito por questionário. Os Diretores de Curso são tidos como atores-chave nas mudanças da universidade no que se refere ao ensino e aprendizagem e à própria gestão académica. Esta função, para além das académicas, exige competências interpessoais, sociais, de comunicação e gestão. Neste sentido, como resultados desta investigação pretende-se identificar e caraterizar os tipos de liderança do Diretor de Curso, especificamente: liderança pedagógica, gestão administrativa ou titularidade formal.
Palavras-chave: Diretor de curso; Universidade; Liderança; Gestão

O tema da liderança tem vindo a ser estudado em múltiplas e diferentes abordagens, não só no mundo empresarial mas também ao nível das organizações escolares. No caso da universidade, existem estudos relativos à sua organização e governo, bem como à sua relação com as políticas governamentais; no entanto, escasseiam estudos mais direcionados para a sua organização interna, designadamente para as lideranças intermédias.

É neste âmbito que se situa a presente pesquisa, elegendo-se como objeto de estudo os Diretores de Curso no que se reporta ao seu desempenho, às competências que lhes são atribuídas, tendo em conta o modelo organizacional da universidade e as suas culturas organizacionais e docentes. Assim, em termos globais, pretendemos apurar se o Diretor de Curso assume um perfil de líder, ou se apenas se preocupa com o cumprimento de procedimentos administrativos inerentes ao cargo.

A Gestão da Universidade e o "Novo Gerencialismo" público

Nos anos 90 surgiram um conjunto de estratégias com o objetivo de reformar o setor público, tendência conhecida por *Novo Gerencialismo Público* (NGP); estas possuíam em comum características como a desregulação, a descentralização, a flexibilidade organizacional (Møller & Skedsmo, 2013: 337), a eficiência e o crescimento da produtividade (Lima, 1997: 4).

A ideologia do NGP assenta na ideia da modernização da administração pública através de métodos de gestão tidos como bem-sucedidos no setor privado, tendo em conta a avaliação dos serviços pelos utilizadores, o foco dos dirigentes na definição de metas, de planos de ação e a avaliação de resultados. Na sua vertente mais liberal, esta ideologia destaca-se pela sua vinculação às leis do mercado, à concorrência e competição e à consequente avaliação de desempenho (Tinoco, 2013: 9).

A gestão das universidades, com uma larga tradição de dependência hierárquica (controlo governamental), bem como de culturas de colegialidade (poder dos professores), tem vindo, nas últimas décadas, a orientar a sua ação por estratégias mais condizentes com os interesses do mercado socioeconómico e laboral e a conduzir a investigação em função de agendas economicamente mais favoráveis. Neste sentido, assiste-se a uma transferência progressiva, no governo das universidades, dos docentes para os gestores, facilitando-se as parcerias com privados, acompanhando-se as mudanças económicas e sociais do momento e, não raras vezes, tomando-se decisões à margem dos interesses dos docentes (Oliveira, 2011: 23-27).

No entanto, o esforço de profissionalizar a gestão das universidades e de as tornar mais eficientes depara-se com grandes obstáculos devido aos objetivos complexos, às dificuldades em mensurar a produção, à sua autonomia e dependência política (ibidem: 22). No que diz respeito aos modelos de gestão, o NGP influenciou a gestão das universidades através de novas orientações e metodologias utilizadas nas políticas de internacionalização, de concorrência, de qualidade e de avaliação de resultados, no pressuposto ideológico que há uma relação entre o ensino superior e o desenvolvimento económico (Santiago, et al., 2003: 94; Oliveira, 2011: 27; Tinoco, 2013: 9-12).

A gestão educacional, segundo este modelo, reforça as ideias de que a gestão eficaz é conseguida através do discurso da qualidade, da profissionalização dos gerentes e da vinculação ao cliente e aos resultados (Shiroma, 2006: 2-3).

Os Diretores de Curso, enquanto líderes intermédios da organização universitária, não estão imunes a estas tendências, deparando-se com ambivalências de atuação que, ora os empurram para lógicas de pendor administrativo-eficientista típicas de uma organização mais tecnocrática, ora lhes enfatizam a necessidade de alinhar a sua ação por lógicas mais colegiais, de feição interpessoal, valorizando os processos de comunicação pessoal e as lideranças de proximidade.

A cultura organizacional como imagem de referência

Para compreender as funções do Diretor de Curso é importante conhecer o tipo de organização onde se insere e, para isso, usaremos a "lente" das *imagens organizacionais* enquanto modelos utilizados para sintetizar perspetivas organizacionais analíticas e interpretativas (Lima,1997: 584).

A universidade, apesar da sua estrutura organizacional similar a outras estruturas organizacionais, segue um regulamento jurídico e próprio e certas especificidades. Esta diferencia-se por se centrar

no ensino, investigação, pelos profissionais que nela atuam e pela sua função de "educar" indivíduos que irão fazer parte de outras organizações.

Neste estudo, focamos a nossa atenção na imagem organizacional, sistematizada metaforicamente por Costa (2003) como *cultura*. É compreendida como o simbolismo constituído por crenças, valores, ritos, e artefactos; como forma de identificação, comunicação e dinâmica de um grupo Morgan (2006: 136). A *cultura* da organização influencia a liderança, a prestação dos trabalhadores e a visão externa da organização. Tem como vantagens: a visão comum que facilita uma ação organizada e compartilhada por todos; os trabalhadores, incluindo os líderes, tomam consciência do efeito das suas ações e se as mesmas estão consonantes com a cultura da organização; existe uma estreita relação entre as decisões e a cultura organizacional.

Vários autores têm vindo a estudar esta imagem no contexto da escola, como é o caso de Costa (2003: 109). Neste sentido, analisando a Universidade à luz desta imagem, poderemos referir: i) a universidade é diferente das outras organizações e também das outras universidades; ii) a universidade funciona como uma sociedade, com uma cultura própria que se traduz em crenças, valores e rituais; iii) uma cultura forte promove a qualidade e o sucesso da universidade; iv) o foco do gestor são os aspetos simbólicos.

Segundo Barroso (2005, citado em Vitorino, 2011), a cultura da escola pode ser vista sobre três abordagens: funcionalista, a escola tem à função de transmitir conhecimento e cultura; estruturalista, refere-se a cultura produzida pela escola, através do modo de organização pedagógico, como o plano de estudos; interacionista, foca-se nas relações com os outros, com o espaço e com o conhecimento (Barroso, 2005: 42; Vitorino, 2011: 8). A cultura tem vindo a ser valorizada pelas organizações escolares no sentido de promover a qualidade e o sucesso (Costa, 2003: 133). O foco que as universidades têm vindo a colocar nos objetivos, nos resultados, na eficiência dos recursos, na profissionalização dos cargos aponta para o funcionamento e desenvolvimento da organização assente numa cultura empresarial. A cultura organizacional tem muito que ver com o papel do líder e a sua capacidade de construir uma visão com a qual os seguidores se revejam e sintam como sua, ou seja, uma identidade coletiva.

Liderança e Diretores de Curso na Universidade

Em qualquer organização incluindo a universidade, a liderança pressupõe i) dirigir e coordenar as atividades dos membros do grupo com vista ao alcance dos objetivos estabelecidos, ii) motivar o grupo e criar o sentimento de pertença, iii) representar a organização e os seus objetivos tanto a nível interno como externo (Silva, 2007: 5; Pinto, 2012: 98).

Segundo Rocha (2012, p. 49), situando-se na análise do nível não superior, a liderança transformacional de Bass (1985) constitui um dos modelos mais utilizado na última década nas instituições de ensino. Os estudos mostram que este estilo de liderança facilita o envolvimento de todos na missão da organização, dando-lhes confiança e fomentando a participação, colaboração e responsabilização de todos. Neste sentido, o líder deve passar a trabalhar com processos e pessoas, levando a equipa a executar em vez de lhes ordenar o que fazer. O líder deve facilitar a

adaptação dando o devido valor aos detalhes e às necessidades do pessoal e, sobretudo, ao impacto da mudança na vida organizacional das pessoas (Townsend, et al: 14-15).

Segundo Pina e Cunha e Rego (2012: 3-5), os líderes devem possuir competências: *técnicas* (saber fazer e ser capaz de o transmitir, ajudando os outros a compreender o trabalho); *sociais/relacionais* (facilitadoras das relações interpessoais, motivando e promovendo o desenvolvimento pessoal dos colaboradores); *conceptuais* (coordenando estrategicamente as atividades que levam ao desenvolvimento da organização); *pessoais* (liderando-se a si próprios consciente e competentemente).

É no âmbito dos trabalhos que colocam a liderança como variável de análise que o nosso estudo se insere, procurando indagar o tipo de desempenho e de liderança dos Diretores de Curso na Universidade. Os Diretores de Curso são tidos como atores-chave no quadro das mudanças que têm pressionado a Universidade no que refere ao ensino e aprendizagem e à própria gestão académica. Neste sentido, tentámos construir um quadro concetual dos estilos de liderança dos Diretores de Curso com base em três tipos de desempenho: o líder *pedagógico*, o *gestor administrativo* e o diretor de *titularidade formal*.

O Diretor como *líder pedagógico* é aquele que promove a transformação da organização escolar, a motivação dos colegas, a aprendizagem de qualidade dos alunos. Possuindo competências de comunicação e interpessoais, a sua intervenção é facilitada aos níveis da colaboração, participação e mudança na cultura organizacional (Castro, 2010: 129-131). Os estudos sobre liderança pedagógica em contexto escolar revelam que esta deve ser participativa e colaborativa, afastando-se da ideia do "líder e dos seguidores". O foco deste estilo de liderança é nas preocupações educativas e pedagógicas, mais do que nas questões administrativas; estimula a colaboração e a envolvência de todos na reflexão e na ação (Costa, 2000: 28-29). Trata-se de funções que, não obstante serem fundamentais ao docente em sala de aula, se aplicariam também ao Diretor de Curso na sua relação com os colegas e com os alunos, no sentido da qualificação dos resultados escolares.

O Diretor enquanto *gestor administrativo* é um executante, a sua ação pauta-se pela ordem, formalidade e racionalidade. É o elo de ligação entre as instâncias superiores e os docentes e alunos do curso, agindo como veiculador das orientações decididas superiormente. É um tipo de desempenho frequente nas lideranças escolares uma vez que a pressão burocrática é elevada e difícil de contornar. Na universidade, muitas das tarefas dos Diretores de Curso são de ordem administrativa: gestão de processos, verificações de cumprimentos logísticos, preenchimento de plataformas, o que limita a disponibilidade para investirem na vertente de organização mais pedagógica (Castro, 2000: 154-155).

O Diretor *liberal*, que se limita à *titularidade formal,* é aquele que ocupa o cargo para o qual foi nomeado mas renuncia ao seu exercício eficiente (ibidem: 155). Nesta tipologia de liderança, o Diretor assume uma postura de ausência de intervenção seja ao nível da gestão administrativa seja da liderança pedagógica. Os docentes afetos ao curso são livres de gerir as suas atividades e não são chamados a colaborar em iniciativas em prol do curso ou dos alunos. Em relação aos alunos, este tipo de Diretor de Curso não assume as suas tarefas de apoio e de tutoria. Esta

atitude perante o cargo conduz a uma gestão do curso apenas regulada pelos próprios sistemas de gestão da universidade.

Metodologia

Tendo em conta o propósito já mencionado, usamos nesta investigação o paradigma descritivo-interpretativo, pois pretende-se conhecer e compreender os dados face às várias realidades tal como são vistas pelos intervenientes (Ritchie & Lewis, 2003: 12; Aires, 2011: 18). Pretendendo-se conhecer o estilo de liderança do Diretor de Curso de 1º Ciclo na universidade tendo em conta quer a perceção do seu desempenho, quer a perceção que os outros implicados no processo fazem da sua atuação, optámos por um Estudo de Caso: "Os estudos de caso correspondem a um modelo de análise intensiva de uma situação particular (caso). Tal modelo, flexível no recurso a técnicas, permite a recolha de informação diversificada a respeito da situação em análise, viabilizando o seu conhecimento e caracterização" (Pardal & Correia, 1995: 23). No caso concreto, trata-se de estudar o desempenho dos Diretores de Curso de 1º Ciclo numa instituição universitária no intuito de conhecer os seus estilos de liderança.

A natureza do estudo é qualitativa, o que fomentará o uso dos dados de forma precisa possibilitando a construção de saber. Para além disso, possui os meios e técnicas para que a investigação possa ser válida como "constructo científico", e tem como base a compreensão e a interpretação, da realidade (Lüdke & André, 1986: 23; Minayo, 2012: 623). As técnicas indiretas utilizadas para a recolha de dados assentam na análise de documentos oficiais (internos e externos) para inferir sobre as funções dos Diretores de Curso de 1º Ciclo (Aires, 2011: 28).

As técnicas diretas socorrem-se do questionário como instrumento de recolha de dados. Os Diretores de Curso de 1º Ciclo, do ensino universitário e politécnico, foram convidados a preencher um questionário a partir do qual se pretende conhecer o seu papel como líder intermédio e os constrangimentos enfrentados na prática da sua função. O questionário apresentado aos Diretores de Curso de 1º Ciclo divide-se em 3 partes: *Caracterização* (escolha múltipla), *A função e desempenho* (escolha de uma afirmação entre três possíveis) e, por fim, *A voz do Diretor de Curso* (texto livre). Na 2ª parte do questionário os blocos de afirmações estão organizados por temas: *clima, colegas, alunos* e *desempenho*.

Outro questionário foi apresentado aos alunos do 1º ciclo com o intuito de conhecer a sua perceção sobre o acompanhamento e desempenho dos seus Diretores de Curso. O questionário apresentado aos alunos divide-se, também, em 3 partes: *Caracterização* (escolha múltipla), *A sua perceção sobre o desempenho do Diretor de Curso* (indicação do grau de concordância ou discordância: 1= Concordo completamente; 2= Concordo; 3= Discordo; 4= Discordo completamente; 5= Sem opinião) e, por fim, *A voz do Aluno* (texto livre).

O Estudo de Caso implica uma escolha dos dados e, consequentemente, a descrição do fenómeno e o apuramento da justificação (Aires, 2011: 47-48). Nesta primeira fase de análise, os dados foram organizados de forma a ser possível caracterizar os públicos, catalogar as respostas segundo os temas dos questionários e daí extrair conclusões.

Tratando-se de um estudo mais vasto e em curso, neste texto vamos apenas dar conta de alguns

dos dados já disponíveis.

Resultados (preliminares) e análise

Foram apresentados dois questionários: um aos Diretores de Curso e outro aos Alunos do 1º ciclo, ou seja, dos cursos de licenciatura de uma Universidade.

Do universo de 51 Diretores de Curso (35 do ensino universitário e 16 ensino politécnico), 32 (63%) responderam ao questionário:

Género						Idade						Anos no cargo								Categoria Profissional								Ensino					
M		F		N.R.		30 a 40		41 a 50		51 a 60		<5		5 a 10		>15		N.R.		Associado		Auxiliar		Adjunto		N.R.		Univ.		Polit.		N.R.	
Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
14	44%	16	50%	2	6%	11	34%	15	47%	6	19%	23	72%	7	22%	1	3%	1	3%	2	6%	16	50%	13	41%	1	3%	18	56%	13	41%	1	3%

Tabela 1: Diretores de curso – Caracterização dos Diretores de Curso

Como caracterização do grupo de respondentes, podemos referir que a maioria (50%) é do sexo feminino. No que refere à idade, a maioria (47%) encontra-se no intervalo entre os 41 e 50 anos. Em termos de categoria profissional, a maioria (50%) tem a categoria de professor auxiliar. Dos 32 Diretores de Curso, 56% provêm do ensino universitário. A maioria (72%) está no cargo há menos de 5 anos. 12 (39%) Diretores de Curso situam-se na área de estudo Ciências Sociais, Artes e Humanidades, 7 (23%) Engenharias e Tecnologias e 10 (32%) Ciências Exatas, Naturais e Saúde.

Do universo dos cerca de 7.000 alunos de 1º ciclo, 330 (4,7%) responderam ao questionário.

Género				Ensino				Ano do curso						Área do Curso					
M		F		Univ.		Polit.		1º		2º		3º		Ciências Sociais, Artes e Humanidades		Engenharias e Tecnologias		Ciências Exatas, Naturais e Saúde	
Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
242	73%	88	27%	273	83%	57	17%	113	34%	83	25%	134	41%	113	34%	92	28%	125	38%

Tabela 2: Alunos – Caracterização dos Alunos

Deste conjunto de respondentes, a maioria (73%) é do sexo feminino. Dos 330 alunos, 273 (83%) são do ensino universitário (87 do 1º ano, 73 do 2º ano e 113 do 3º ano); e 57 (17%) do ensino politécnico (26 do 1º ano, 10 do 2º ano e 21 do 3º ano). Destes alunos, a maioria (38%) é proveniente das áreas de Ciências Exatas, Naturais e Saúde, sendo 34% da área de Ciências Sociais, Artes e Humanidades e 28% de Engenharias e Tecnologias.

No questionário apresentado aos Diretores de Curso foram colocadas questões relacionadas com os alunos tanto no que refere à relação entre ambos, como em relação às ações desenvolvidas pelo Diretor de Curso no cumprimento das suas funções para benefício dos alunos. No questionário dos Alunos as questões eram semelhantes mas segundo a perceção do aluno quanto ao desempenho do Diretor de Curso.

No questionário aos Diretores de Curso, os docentes tinham de escolher uma de três afirmações por cada bloco de respostas: uma tendencialmente com características de líder *pedagógico*, outra

com características de líder *administrativo* e uma terceira com características de líder *liberal*. No questionários aos Alunos, estes tinham de assinalar o seu grau de concordância com a afirmação dentro de uma escala em que 1=Concordo completamente; 2=Concordo; 3=Discordo; 4=Discordo completamente e 5=Sem opinião.

Passamos a analisar as questões e as respostas dos dois grupos de inquiridos quanto aos assuntos tratados, agrupados nas seguintes categorias: *clima, colegas, alunos e desempenho.*

Clima

Na questão 1, a maioria dos Diretores de Curso (55%) indicou a primeira opção como sendo a de maior concordância. Na questão 2, os Diretores de Curso (58%) optaram maioritariamente, também, pela primeira opção.

	Questões	Nº	%
1.	Organizo atividades que têm como objetivo a promoção de bom ambiente entre alunos e docentes.	**18**	**55%**
	O bom ambiente entre alunos e docentes decorrerá do cumprimento dos regulamentos.	12	39%
	O ambiente entre alunos e docentes não faz parte das minhas competências.	1	3%
	Sem resposta	1	3%
2.	Uso os canais de informação existentes para comunicar com os alunos.	**18**	**58%**
	Socorro-me de diferentes meios de comunicação que considero necessários para contactar os alunos.	13	42%
	Os contatos com os alunos são da responsabilidade da secretaria departamental.	0	0%
	Sem resposta	1	3%

Tabela 3: Diretores de Curso – O Clima

Em relação às mesmas questões na perspetiva discente, na questão 1, a maioria dos alunos está em desacordo Com a afirmação, se somarmos as respostas de acordo com o seu carácter positivo e negativo, e não ficarmos apenas pela maioria evidente das respostas "concordo". Na questão 2, a maioria, 32%, concorda com a afirmação; somando 50% as respostas "concordo completamente" e "concordo".

1= Concordo completamente; 2= Concordo; 3= Discordo; 4= Discordo completamente; 5= Sem opinião											
Questões		1		2		3		4		5	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1.	Organiza atividades que têm como objetivo a promoção de bom ambiente entre alunos e docentes.	40	12%	**85**	**26%**	62	19%	66	20%	77	23%
2.	Socorre-se de diferentes meios de comunicação para contactar os alunos.	61	18%	**104**	**32%**	70	21%	59	18%	36	11%

Tabela 4: Alunos – O Clima

Na primeira questão, a maioria dos Diretores de Curso mostra uma tendência de liderança pedagógica, seguida de uma tendência mais administrativa. No entanto, apesar dos 26% de

alunos que concorda com esta visão se, por um lado, somarmos as percentagens dos alunos que "concorda" e "concorda completamente", e por outro, somarmos as percentagens dos alunos que "discorda" e "discorda completamente", a perceção dos alunos é globalmente equivalente tanto na sua visão positiva como negativa perante a questão.

Na segunda questão, a posição dos Diretores de Curso e a perceção dos alunos é semelhante, ou seja, confirmam a utilização dos meios de comunicação para o contacto; sendo que a perspetiva dos Diretores de Curso é maioritariamente administrativa, seguida da pedagógica.

Relação com os alunos

Na questão 3, quase a totalidade dos Diretores de Curso (97%) refere que as reuniões ocorrem com regularidade. Na questão 4, a maioria dos Diretores de Curso (56%) identifica-se com a primeira opção. Na questão 5, a maioria (63%) dos Diretores de Curso procura estar atento e apoiar os alunos do curso com maior insucesso.

	Questões	Nº	%
3.	As reuniões com os alunos do curso ocorrem com regularidade.	**31**	**97%**
	Reúno com os alunos do curso apenas quando há problemas.	0	0%
	Não têm sido necessárias reuniões com os alunos do curso.	1	3%
4.	Estou atento(a) e procuro ajudar os alunos do curso nos seus problemas pessoais.	**18**	**56%**
	A vida dos alunos do curso é do domínio privado e procuro não interferir.	1	3%
	Encaminho os alunos do curso com dificuldades para os serviços competentes da universidade.	11	34%
	Sem resposta	2	6%
5.	Indico aos alunos do curso com mais insucesso outros serviços da universidade.	7	22%
	Não intervenho no percurso académico dos alunos do curso.	2	6%
	Procuro estar atento(a) e apoio os alunos do curso com mais insucesso.	**20**	**63%**
	Sem resposta	1	3%

Tabela 5: Diretores de Curso - A Relação com os Alunos

Na questão 3, a maioria dos alunos (36%) "discorda completamente" da afirmação. Na questão 4, 28% dos alunos "discorda" que o Diretor de Curso procura ajudar com os seus problemas pessoais. Na questão 5, a maioria (33%) também "discorda completamente" da afirmação.

1= Concordo completamente; 2= Concordo; 3= Discordo; 4= Discordo completamente; 5= Sem opinião											
	Questões	1		2		3		4		5	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
3.	Reúne com os alunos do curso com regularidade.	28	8%	77	23%	67	20%	**119**	**36%**	39	12%
4.	Está atento(a) e procura ajudar os alunos do curso nos seus problemas pessoais.	58	18%	63	19%	61	18%	**92**	**28%**	78	24%
5.	Está atento(a) e apoia os alunos do curso com maior insucesso académico.	18	5%	58	18%	59	18%	**110**	**33%**	85	26%

Tabela 6: Alunos - A Relação com os Diretores de Curso

Na questão 3, a maioria dos Diretores de Curso entende que reúne com regularidade com os alunos seguindo uma liderança pedagógica, no entanto, não é esse o entendimento de mais de metade dos alunos que discordam desta afirmação, quando somadas as percentagens dos alunos que discordam completamente e dos que discordam. Na questão 4, uma vez mais a tendência da resposta dos Diretores de Curso é de liderança pedagógica e demonstra proatividade; ainda que essa não seja a perceção dos alunos respondentes, já que a maioria discorda desta afirmação. Na questão 5, as respostas dos Diretores de Curso não têm eco na perceção dos alunos, apesar da maioria dos Diretores de Curso responderem de forma pedagógica, os alunos não reconhecem o apoio.

Desempenho do Diretor de Curso

Na questão 6, os Diretores de Curso (94%) identifica-se com a primeira afirmação. Na questão 7, a maioria dos Diretores de Curso (63%) revê-se numa perspetiva administrativa quanto à questão colocada. Na questão 8, a maioria dos Diretores de Curso (56%) opta pela primeira opção.

	Questões	**Nº**	**%**
6.	Promovo o envolvimento de docentes e alunos do curso nas várias fases do Sistema de Gestão de Qualidade.	**30**	**94%**
	O Diretor do Departamento é o responsável pelo envolvimento de docentes e alunos nas várias fases do Sistema de Gestão de Qualidade.	1	3%
	Não interfiro no envolvimento de docentes e alunos do curso nas várias fases do Sistema de Gestão de Qualidade.	1	3%
7.	Desconheço os processos dos alunos em mobilidade (i.e. Erasmus).	2	6%
	Tenho conhecimento dos alunos em mobilidade (i.e. Erasmus) através da troca de informações com o colega responsável pela gestão destes processos.	**20**	**63%**
	Acompanho a coordenação e apoio os alunos do curso em mobilidade (i.e. Erasmus).	10	31%
8.	Interajo com os órgãos próprios da universidade facilitadores na integração dos diplomados no mercado de trabalho.	**18**	**56%**
	Desenvolvo estratégias para a integração dos diplomados do curso no mercado de trabalho.	8	25%
	Não intervenho na integração dos diplomados do curso no mercado de trabalho.	6	19%

Tabela 7: Diretores de Curso - Desempenho

Na questão 6, a maioria dos alunos (28%) “concorda” com a afirmação. Nas questões 7 e 8, a maioria dos alunos não “tem opinião” acerca dos assuntos em análise.

1= Concordo completamente; 2= Concordo; 3= Discordo; 4= Discordo completamente; 5= Sem opinião											
Questões		**1**		**2**		**3**		**4**		**5**	
		Nº	**%**	**Nº**	**%**	**Nº**	**%**	**Nº**	**%**	**Nº**	**%**
6.	Promove a participação dos alunos nas várias fases do Sistema de Gestão de Qualidade.	40	12%	**92**	**28%**	49	15%	59	18%	90	27%

7.	Apoia os alunos do curso em mobilidade (i.e. Erasmus).	31	9%	77	23%	23	7%	35	11%	**164**	**50%**
8.	Desenvolve estratégias para a integração dos diplomados do curso no mercado de trabalho.	31	9%	80	24%	53	16%	48	15%	**118**	**36%**

Tabela 8: Alunos – Desempenho dos Diretores

Na questão 6, a quase totalidade dos Diretores de Curso escolheu a afirmação que indica a promoção da participação dos alunos, sendo também esse o entendimento da maioria dos alunos. Na questão 7, a maioria dos Diretores de Curso trata esta questão de forma administrativa e apenas uma pequena parte de maneira proativa. 50% dos alunos não tem opinião, o que pode indiciar o desconhecimento do programa ou o desinteresse em participar no mesmo. Em relação à questão 8, a maioria dos Diretores de Curso adota uma postura administrativa quanto a este assunto, no entanto, se excluirmos os alunos que não tem opinião quando a esta matéria, a maioria perceciona uma atitude proactiva dos Diretores de Curso, apesar da proximidade percentual dos alunos que não concordam com a afirmação.

Perante os resultados acima demonstrados podemos concluir que os Diretores de Curso, na maioria das questões, apresenta uma opinião sobre o seu desempenho que aponta para um perfil pedagógico de liderança, ou seja, manifestam envolvimento e proatividade nas suas funções. Apenas em três das oito questões analisadas o desempenho dos Diretores de Curso indicia uma atitude mais administrativa.

No que refere aos alunos, na maioria das questões, a perceção do desempenho dos Diretores de Curso não está alinhada com as respostas destes.

Considerações finais

Conforme fomos descrevendo, este estudo procura analisar e compreender as funções do Diretor de Curso na Universidade. Da análise às respostas dos Diretores de Curso aqui apresentadas revelam-se os três tipos de desempenho estudados: *pedagógico*, *administrativo* e *liberal*, não obstante com diferentes graus de presença. Assim, podemos referir que:

- O Diretores de Curso, na sua maioria, apresentam respostas que vão no sentido da liderança pedagógica, revelando uma atitude proactiva, de atenção ao contexto e apoio aos seus interlocutores, colegas e alunos, procurando a resolução de problemas;
- Porém, o desempenho caracterizado como de líder administrativo também se encontra presente nas respostas, com mais de 20% (à exceção de duas questões: uma sobre a frequência das reuniões e outra sobre o envolvimento no Sistema de Gestão de Qualidade), revelando que o cumprimento das regras e regulamentos faz parte integrante do seu desempenho;
- Apesar de surgir, numa ou noutra questão, uma resposta que reconhecemos como de liderança liberal, estas não têm significado no cômputo geral;
- Por seu turno, em contraposição com as posições manifestadas pelos Diretores, os alunos não percecionam o esforço, a atenção que os Diretores de Curso indicam ter para com

eles e em seu benefício na gestão do curso.

Contudo, trata-se de resultados e análises provisórias que vamos continuar a desenvolver nos próximos tempos, pois ainda estamos no início de um percurso investigativo que pretende conhecer e compreender o tipo de desempenho e o perfil de liderança dos Diretores de Curso na Universidade.

Referências

Aires, L. (2011). *Paradigma qualitativo e práticas de investigação educacional*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (2005). *Politicas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Livraria Aberta

Castro, D. (2010). *A gestão intermédia nos agrupamentos de escolas - os coordenadores de estabelecimentos e as lideranças Periféricas*. Doutoramento em Ciências da Educação, Universidade de Aveiro.

Costa, J.A. (2000). Liderança nas organizações: revisitando teorias organizacionais num olhar cruzado sobre as escolas. In Jorge Adelino Costa (org.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares, Actas do 1º Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar* (pp. 15-34). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Costa, J.A. (2003). *Imagens organizacionais da escola*. Porto: Edições Asa.

Lima, L. (1997). O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 4, 43-59. Retirado de http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/11788.

Lüdke, M., & André, M.E.D.A. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda.

Minayo, M.C. (2012). Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3), 621-626.

Møller, J., & Skedsmo, G. (2013). Modernising education: new public management reform in the norwegian education system. *Journal of Educational Administration and History*, 45(4), 336-353.

Morgan, G. (2006). *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas.

Oliveira, L. (2011). *O impacto da nova gestão pública nos profissionais académicos*. Mestrado em Administração e Gestão Pública, Universidade de Aveiro.

Pardal, L., & Correia, E. (1995). *Métodos e técnicas de investigação social*. Porto: Areal Editores.

Pina e Cunha, M., & Rego, A. (2012). *Os quatro núcleos de competências de um líder.* NOVA Leardership Iniative. Nova School of Business and Economics Applied Knowledge.

Pinto, P. (2012). *Hierarquia, Poder e Decisão na Administração Universitária na Universidade Nacional de Timor Lorosa'e – UNTL*. Mestrado em Ciências da Educação, na área de especialização em Administração Educacional, Universidade do Minho.

Ritchie, J., & Lewis. J. (2003). *Qualitative research practice - a guide for social science students and researchers*. London: SAGE Publications.

Rocha, P.L. (2012). Avaliação externa de escolas: liderança(s) e autoavaliação que relação? *EDUSER: Revista de Educação* 4(2), 45-64.

Santiago, R., Leite, D., Polidori, M., Leite, M.C., & Sarrico, C. (2003). Modelos de governo, gerencialismo e avaliação institucional nas universidades. *Revista Portuguesa de Educação*, 16(1), 75-99.

Silva, J.M. (2007) *Gestão e liderança nas escolas públicas portuguesas. Da revolução à globalização.* https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/164/1/Gest%C3%A3o%20e%20lideran%C3%A7a%20nas%20escolas%20p%C3%BAblicas.pdf (Acessível em 9 de Julho de 2015).

Shiroma, E.O. (2006). *Gerencialismo e liderança: novos motes da gestão educacional*. http://louderdesign.net/gepeto/trabalhos-em-eventos/finish/25-trabalhos-em-eventos/113-gerencialismo-e-lideranca-novos-motes-da-gestao-educacional.html (Acessível em 9 de Julho de 2015).

Tinoco, D. (2013). A influência do novo gerencialismo público na política de educação superior. *Interface*, 10(1), 4-15.

Townsend, T.; Pisapia, J.; Razzaq, J. (2013). Fostering interdisciplinary research in universities: a case study of leadership, alignment and support. *Studies in Higher Education*: 1-18.

Vitorino, A.P. (2011). *Lógicas de ação na gestão intermédia das escolas: o caso do departamento curricular das expressões.* Mestrado em Ciências da Educação, na área de especialização em Administração Escolar, Escola Superior de Educação de Lisboa do Instituto Politécnico de Lisboa.

Escola Indígena de Povos Indígenas: Políticas de Educação dos Povos Indígenas

Márcia Montenegro
Universidade do Estado do Amazonas-Brasil
mmontenegro05@gmail.com

Roberto Sanches Mubarac Sobrinho
Universidade do Estado do Amazonas-Brasil
rmubarac@hotmail.com

Resumo - O presente artigo é fruto de pesquisa que se propõe pensar a escola indígena a partir das concepções indígenas do mundo e do homem e das formas de organização social, política, cultural, econômica e religiosa desses povos. Reconhecer primeiramente que estes povos têm o domínio de um saber tradicional acumulado historicamente pelas vivências comunitárias fundamentado na relação com a natureza. Os dados foram fruto de observação e acompanhamento de professores em seus trabalhos de pesquisa e intervenção em suas comunidades durante o curso de formação para professores indígenas em seus trabalhos de conclusão de curso. Tomamos como embasamento teórico Gramsci em sua *Concepção Dialética da História* e autores como Bartomeu Meliá, Antonella Maria Imperatriz Tassinari Aracy Lopes da Silva e Luís Donisete Benzi Grupioni que tratam das questões indígenas no Brasil, É preciso, portanto, que as lideranças indígenas assumam e assegurem esses avanços, problematizando as propostas apresentadas e definindo novas estratégias e alianças para enfrentar desafios numa perspectiva de realização de uma política indigenista, que cumpra as determinações constitucionais sem, contudo se deixar levar ao exagerado economicismo de inclusão mecânica no mercado nem ao ideologismo imobilizante da supervalorização de suas culturas.

Palavras –chave: escola indígena, política de educação, lideranças.

Introdução:

Todo planejamento de um sistema educacional reflete a política de educação do País, isto é, suas orientações são reflexos da estrutura. Por sua vez, essas políticas dependem não apenas de uma conjuntura histórica, mas também das características e do poder hegemônico. Isto é da estrutura do poder político.

Gramsci (1999-2002) ao tratar da prática pedagogia e da prática política refere-se aos procedimentos metodológicos e formulações chaves que darão sentido às observações específicas sobre escola e a prática pedagógica para melhor entendê-las:

a) A primeira referência obrigatória é a relação de estrutura-superestrutura recuperada na crítica ao economicismo para a análise das relações de poder.

b) O desenvolvimento da noção de *relação de forças* do*s aparelhos de hegemonia (entre eles a escola) e sobre as relações de hegemonia na sociedade (aqui incluída a relação pedagógica num sentido ampliado)*, partem todos da perspectiva da recuperação do nexo estrutura-superestrutura como necessária.

c) A relação estrutura-superestrutura como problema crucial do materialismo histórico, pois, no estudo da estrutura haveria que distinguir, sempre, os movimentos de tendência (permanentes) dos movimentos transitórios (ocasionais, conjunturais), Não perceber essas distintas dimensões na análise histórica, bem como a relação entre elas conduz, de um lado ao excesso de *economicismo,* a supervalorização das causas mecânicas e, de outro a abundância de *ideologismo,* isto é, à supervalorização do elemento voluntário e individual.

Entre as teorias que explicam estas relações, encontra-se a filosofia neoliberal, identificada como a "teoria do capital humano" que incorpora em seus fundamentos a lógica do mercado, logo a função da escola se reduz à formação dos *recursos humanos* para a estrutura de produção.
Primeiro esta teoria tem como característica a relação direta do sistema educativo com o sistema produtivo, isto é, a educação diretamente ligada à demanda do sistema produtivo.
O neoliberalismo rejeita a planificação social, deixando que as leis da oferta e da demanda regulem as características e orientação do sistema educativo. O mecanismo do mercado é auto-regulador, busca equilibrar a demanda do setor produtivo com a oferta proveniente das instituições educativas.
Outra teoria é "teoria das decisões públicas", não se interessa, por princípios, na solução mais justa, ou melhor, de um lado se preocupa com a organização do aparelho de produção dos bens públicos – como a defesa nacional, a administração de justiça, aplicação de igualdade e de liberdade e demais valores característicos da esfera do Estado. Por outro lado, se preocupa com o sistema de pressão, sanção e recompensa que determina o comportamento dos agentes que concorrem à produção dos *bens públicos*. Aqui também, predomina a lógica do mercado das análises.
Torres (1992) extrai de Gramsci reflexões que tendem a explicar a relação entre educação, cultura e superestrutura:

a) As relações de hegemonia em um Estrado capitalista são relações de educação;
b) A hegemonia é exercida por classes dominantes, mesmo se organizada por intelectuais;

c) A educação é um processo de formação para o conformismo social e o estado é o grande educador;

Logo, a formulação de políticas no estado capitalista obedece afinal, à correlação estabelecida entre a reprodução do mesmo Estado e as concessões que esse faz para atender demandas da sociedade civil.

Ninguém pode negar hoje a existência de um modelo hegemônico de sociedade baseada nas idéias desenvolvida pelo neoliberalismo, mas ao entender esses elementos teóricos na elaboração de planejamentos educacionais nos permitirão desenvolver estratégias para enfrentar os desafios postos por esta teoria, assumindo compromisso com a defesa de uma educação pública, democrática e de qualidade, que permita aos setores populares não mais ficar excluídos do desenvolvimento do conhecimento científico.

As políticas "para a educação" desenvolvidas pelo governo como parte das políticas sociais, refletem as características e funções propostas para o sistema educativo, que se orienta em conformação de estruturas educacionais para que sejam os veículos de efetivações das exigências dos modelos sociais.

1. Planejamentos educacionais para os povos indígenas

A Política de Educação no Brasil reflete o Planejamento Educacional para povos indígenas (Educação Formal), que por sua vez reflete a estrutura do poder político. Apresentando-se, portanto permeada por atitudes etnocêntricas reflexo ainda hoje de uma postura colonialista, apesar dos avanços conquistados por esses povos.

O indígena ainda considerado como um cidadão à parte, para não dizer de segunda categoria, busca criar novos conceitos no confronto com uma situação sócio-política, que a partir do entendimento de seu passado histórico, possa inserir-se na contextura nacional, institucionalizando sua presença como cidadão brasileiro.

Historicamente, o conceito de cidadania emerge da ligação político-jurídica das pessoas com o Estado, onde se estabelecem obrigações dos indivíduos com o Estado e dos indivíduos entre si. Caracteriza-se pelo direito à igualdade de expressão, de interesses na esfera pública, como promessa de representação no poder e, sobretudo, como exclusão de privilégio.

A igualdade, como condição à cidadania, tem sido realmente a sujeição dos povos indígenas aos valores da sociedade nacional, deixando de ser uma prática libertária e democrática para tornar-se exterminadora das sociedades tribais, através da perda da identidade cultural.

Além disso, a cidadania para os povos indígenas tem sua especificidade, que não se pode analisar a partir de outras minorias, pois não se trata de uma etnia uniforme "o índio", mas povos independentes, nações indígenas com usos, costumes, línguas próprias e com sistemas de produção e organização independente. Esta generalidade "índio" entretanto, pode servir como estratégia, como elo de semelhança, como recurso político e jurídico, na conquista de seu lugar na sociedade brasileira.

Superar esta dominação intelectual e ideológica que, segundo Gramsci, se expressa por dois fatores: a interiorização da ideologia dominante pelas classes e a ausência de mundo coerente e homogênea desta classe que lhe permita a autonomia.(apud MACHCOVITCH, 1988, p. 13).

Esta construção dar-se-á no momento em que se desgarre criticamente da ideologia dominante e avance rumo ao reconhecimento de sua posição na comunidade nacional; rompa com a ordem cíclica – que deveria congelar suas heranças culturais - e garanta o reconhecimento e fortalecimento da plurietnicidade.

2. A pesquisa

Levando em consideração essa necessidade de entender o fazer pedagógico dos professores ticunas na construção de uma escola indígenas dos povos indígenas e não mais para os povos indígenas, esta pesquisa buscou nos documentos gerados pelos professores indigenas no Curso de Licenciatura para Professores indígenas do Alto Solimões, oferecido pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA) em parceria com o Ministério da Educação, suas preocupações e ações que desenvolveram em sua comunidade.

O Estado do Amazonas possui 2.817.252 habitantes, dentre os quais, 113.391 (4,0%) são pessoas que se declararam indígenas segundo dados apresentados pelo Instituto Socio Ambiental-ISA, realizado em 2004. Desta população ressalta-se o povo Ticuna como a maior população indígena do estado com uma população aproximadamente de 40.000 indivíduos.

Os dados aqui apresentados e analisados foram descritos em projetos desenvolvidos ao longo do curso e permitiu que cada professor ticuna, aluno do curso, elaborasse junto com sua comunidade os temas de interesse apresentado por esta. Esses temas foram trabalhados por eles e apresentados como relevantes em suas comunidades.

Foram aqui agrupados por temas e subtemas:

Temas Drogas e Violência na Comunidade foram elaborados e implantados com a participação e concordância das comunidades. Foi relatado em vários trabalhos que as comunidades estão sendo vítima desse problema e que vêem a escola e os professores como orientadores de boas condutas. As execuções dos projetos ocorreram por meio de palestras que não eram direcionadas somente aos alunos, toda comunidade participou do evento como ouvinte e na organização do lugar onde a palestra ocorreria. Foram usadas entrevistas como instrumento de coleta de dados e nesses momentos eles compartilhavam experiências e aprendiam sobre os efeitos nocivos causados pelo consumo de drogas ilícitas e lícitas. Alguns alunos compartilharam, saberes tradicionais utilizados pelos pajés em suas comunidades que, segundo suas experiências, tinham grande efeito no combate ao alcoolismo. O envolvimento da comunidade demostrou a preocupação com os jovens ticunas vítimas das drogas e conseguêntemente da violência, principalmente por estarem localizados em zona de fronteira onde o tráfico de drogas é uma preocupação das autoridades locais. Cada comunidade

apresentou sugestões de combate, que ficou a cargo das lideranças, entre estas o professor e a escola.

O tema Valorização Cultural foi dividido nos seguintes subtemas: Tintas Naturais; Valorização da Cultura Indígena na Escola; Atividades culturais (Teatro, Danças, Roupas, Artes visuais e Músicas); Peças teatrais no ensino das Artes na escola indígena e Plantas medicinais.

Sobre "Tintas Naturais" o resgate dos conhecimentos destas em pinturas corporais e e ornamentos, foi apontado como algo relevante para a afirmação da identidade cultural dos povos indígenas. Constataram que as tintas não eram usadas por falta de conhecimento dos professores. E para o seu resgate foi solicitada a participação de anciões, portadores destes conhecimentos, na oficina onde alunos e professores buscaram as plantas indicadas e aprenderam o manuseio.

No subprojeto "Valorização da cultura indígena na escola" a intenção era saber como a escola trabalhava a cultura indígena alem do ensino bilíngue, que é assegurado por lei. A pesquisa ocorreu por meio de palestras, a igreja foi apresentada como um empecilho para a valorização cultural, sendo alegado que a instituição trata os costumes indígenas como coisas profanas.

O de "Atividades culturais: Teatro dança, roupas, artes visuais e músicas" foi elaborado e apresentado à comunidade, ao ser aprovado pelos pais e professores foi executado em um evento cultural com apresentações de danças e músicas e ornamentos da tradição ticuna, com a participação de outras comunidades indígenas. Os professores reconheceram a importância de cultivar junto aos jovens atividades culturais, no intuito de valorização e preservação das tradições culturais.

Nas "Peças teatrais no ensino das artes na escola indígena" foi feita uma análise dos múltiplos contextos mostrados em peças indígenas, sua dinâmica de atividades e a contribuição com a identidade cultural.

No subprojeto "Plantas medicinais" foi enfatizada a ciência indígena, como no trabalho de Tintas naturais, ficou claro que a falta de conhecimento faz com que esses traços culturais acabem desaparecendo. Foi um trabalho prático com os alunos, eles fizeram reconhecimento e coleta dessas plantas adquirindo assim a formação cultural.

O subprojeto "Importância do ensino da língua Português na educação indígena Ticuna" proporcionou uma análise sobre o ensino bilíngue oferecido pela escola. Detectou que os alunos apresentavam dificuldades na leitura de textos escritos em língua portuguesa. Foram feitas palestras com a comunidade sobre as dificuldades na leitura, pais de alunos e professores opinaram sobre o problema, deram sugestões sobre o que deveria ser feito para corrigir o problema.

No projeto "Planejamento familiar" ficou identificado que a natalidade não planejada é um dos principais motivos para os jovens largarem a escola, problema que afeta a comunidade na atual conjuntura, uma vez que anteriomente o objetivo era aumentar o número de indívíduos indígena e assim fortalecer o grupo. Após o ritual da moça nova a jovem estava apta a ser mãe e já estava o seu casamento acertado de acordo com as normas dos ticunas. Agora com o contato e sua inclusão no atual contexto social apesar de algumas comunidades manter o ritual de passagem já se preocupam

com o planejamento familiar. Estas questões foram discutidas na reunião com toda a comunidade que participou com perguntas e respostas tomando decisões que acharam convenientes sobre o tema.

Outro subprojeto foi "Lixo na comunidade" percebido como uma problemática necessária de ser abordada, foi sugerida e iniciada uma conversa com as autoridades locais e com os interessados em combater o problema. Após essa conversa foram feitas várias palestras com os moradores, professores, pastores, agentes de saúde e o líder indígena, nessas reuniões eram expostos os malefícios casados pelo lixo descartado de maneira incorreta.

A característica marcante na execução desses projetos de intervenção foi a elaboração em conjunto com a comunidade. Em todos os trabalhos foram descritas conversas com os chefes da comunidade indígena, com outros professores e com os pais dos alunos, partindo desse momento, eram executadas de acordo com a vontade da comunidade. As ideias e opiniões eram ouvidas e acatadas, demonstrando que a educação escolar indígena não se reporta apenas ao público escolar, as intervenções atingiam toda a comunidade que participava ativamente dos eventos, entendendo que as melhorias sempre devem alcançar a todos.

O resgate cultural foi outra proposta importante, a falta de conhecimento faz com que esses saberes do povo Ticuna fiquem apenas com os "anciões", a escola serve de instrumento para perpetuar esses conhecimentos entre os mais jovens. O número de trabalhos voltados para Drogas e violência na comunidade, deixa claro que esse problema assolava o povo Ticuna do Alto Solimões e é de interesse geral, sanar esse problema.

O fazer pedagógico desses professores demonstra um comprometimento com a comunidade em geral, suas intenções e práticas estão voltadas para os interesses de todos "É precisamente a participação da comunidade que assegura uma alteridade bem entendida." (MELIÀ p.15, 1999). Os métodos de execução dos trabalhos são semelhantes e funcionam na dinâmica do povo Ticuna. O compromisso da família em participar e orientar é visível em todos os projetos, a escola não é algo "abstrato", a família trabalha em conjunto com a educação escolar.

Considerações finais:

O estudo dos relatos possibilitou concluir que o fazer pedagógico desses professores Ticunas acredita na escola com um papel importante para preservação cultural e da vida.

O curso favoreceu a perspectiva de construir a verdadeira escola indígena, onde a identidade cultural desses povos seja respeitada através de metodologias próprias e de um currículo que represente a cultura indígena e o saber científico. Tornou legítima a profissão de professor, mas um professor intercultural, que entende a escola como um espaço de transição de saberes.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de outubro de 1988, garante aos povos indígenas o reconhecimento de seus direitos fundamentais como a sua autonomia, de suas comunidades e de suas organizações; a demarcação e garantia de suas terras; o reconhecimento dos costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. O ensino

da História do Brasil levando em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, assim como a garantia de que o ensino fundamental ministrado em língua portuguesa, sendo assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Essas determinações constitucionais fundamentam a Resolução do Conselho Nacional de Educação – Câmara de educação Básica – CNE/CEB n° 003, de novembro de 1999, que fixa as Diretrizes Nacionais para o funcionamento das Escolas Indígenas no Brasil.

> Art. 1º Estabelece, no âmbito da educação básica, a estrutura e o funcionamento das Escolas Indígenas, reconhecendo-lhes a condição de escolas com normas e ordenamento jurídico próprios, e fixando as diretrizes curriculares do ensino intercultural e bilíngüe, visando a valorização plena das culturas dos povos indígenas e á afirmação e manutenção de sua diversidade étnica. (BRASIL, FUNAI/CGDOC, 2003, p.326).

Essa nova conjuntura histórica gera um novo projeto político, que pretende transformar os debates em conceitos, os desafios em oportunidades, às questões em políticas públicas e as dúvidas em estratégias. E assim modificar a estrutura do poder político, assegurando movimentos permanentes e não apenas ações transitórias, com política pública comprometida com um planejamento participativo que beneficie as comunidades indígenas a as populações da região.

É preciso que as lideranças indígenas assumam e assegurem esses avanços, problematizando as propostas apresentadas e definindo novas estratégias e alianças para enfrentar desafios numa perspectiva de realização de uma política indigenista, que cumpra as determinações constitucionais sem, contudo se deixar levar ao exagerado economicismo de inclusão mecânica no mercado nem ao ideologismo imobilisante da supervalorização de suas culturas.

Conhecendo os planos para educação escolar indígena percebendo a dimensão histórica e buscando compreender as relações de força, observando os movimentos entre estrutura e conjuntura, evitará a visão ingênua da possibilidade de corrigir as desigualdades sociais através da ação pedagógica, negando a própria desigualdade social.

Referências

Brasil (1988). Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília.

Brasil (2003). FUNAI/CGDOC. Documentos dos Povos Indígenas. Brasilia.

Gramsci, Antonio. (2002). *Cadernos do Cárcere.* 6 vol. Edição de Carlos Nelson Coutinho, com a colaboração: Luiz Sérgio Henriques e Marcos Amélio Nogueira. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Machcovitch, Luna Jalênio (1988). *Gramsci e a Escola.*São Paulo: Editora Ática, Série Primários.

Torres, Carlos Alberto (1992). *A política da educação não formal na América Latina.*Rio de Janeiro: Paz e Terra.

A (re)construção da cultura organizacional em mega-agrupamentos de escolas: tensões e contradições

Mário Sanches
Doutorando da Universidade de Évora
mariosanches@sapo.pt

Leonor L. Torres
Universidade do Minho
leonort@ie.uminho.pt

Resumo - Integrado num projeto de investigação em curso, este texto analisa o processo de (re)construção da cultura organizacional em mega-agrupamentos de escolas, em particular os valores e as crenças, os significados partilhados sobre a organização e as práticas. Ao nível do enquadramento teórico, entende-se o mega-agrupamento como modalidade especial de organização escolar, caraterizada pela existência de um campo organizacional e um campo interorganizacional, mobilizando-se metáforas e imagens de caráter interpretativo para esta dupla análise. Por outro lado, adota-se uma perspetiva multifocalizada e multiparadigmática na análise do processo de (re)construção da cultura organizacional, tendo em vista identificar os fatores intervenientes e o grau de partilha da cultura, geradores de configurações múltiplas. O projeto de investigação enquadra-se no paradigma interpretativo, adota uma abordagem mista e elege, como modalidade de investigação, o estudo de caso. Apesar da diversidade de técnicas de investigação previstas, nesta fase do projeto apenas se mobilizam dados recolhidos através de observação, de entrevista e de análise documental. Como principais conclusões, destacam-se: a existência de contradições na (re)construção dos valores e significados partilhados, geradoras de tensões internas; o controlo da organização pela liderança da escola-sede, em articulação com membros da organização e da comunidade, face ao hibridismo da regulação nacional; um processo de (re)construção da cultura organizacional marcado pela integração, diferenciação e fragmentação.
Palavras-chave: Cultura organizacional, organização escolar, mega-agrupamento.

1. Introdução

O mega-agrupamento constitui uma modalidade recente da organização escolar, caraterizada pela presença na mesma organização de diferentes níveis e ciclos, da educação pré-escolar ao ensino secundário. Este processo de agregação esboçou-se em meados dos anos 80 do século passado, com a criação das escolas C+S, a que se seguiram, no princípio dos anos 90, as escolas básicas integradas.

O agrupamento de escolas, propriamente dito, iniciou-se na segunda metade da década de 90. Então, partindo da iniciativa local, foram criados agrupamentos de dois tipos: horizontais, constituídos por escolas do 1.º ciclo e jardins-de-infância, e verticais, englobando desde estabelecimentos de educação pré-escolar até escolas com o 3.º ciclo (Ferreira, 2000).

A partir de 2002, invocando vantagens pedagógicas do percurso dos alunos na mesma organização, bem como a racionalização dos recursos e da rede escolar, a administração limitou a iniciativa local e a flexibilidade organizacional, acelerando a formação de agrupamentos verticais (Lima, 2011a).

Finalmente, a partir de 2008, reforçou-se a imposição e a extensão da verticalização. As escolas deixaram de ser consultadas sobre o processo de associação, tornando-se o "terceiro excluído" (Barroso, 2005:73), e mesmo a consulta às autarquias transformou-se num procedimento sem impacto na decisão final. Assim, foram constituídos agrupamentos de maior dimensão ou mega-agrupamentos, que associaram os já existentes a escolas não agrupadas, em regra secundárias.

Esta agregação compulsiva teve profundas consequências: removeu órgãos de gestão de escolas e agrupamentos, deslocalizando-os para uma escola-sede; interrompeu projetos educativos em curso; impôs a elaboração de novos regulamentos internos; obrigou à redefinição das lideranças; e forçou a construção de "novas" culturas organizacionais (Lima, 2011a; Cabrito et al., 2014).

A investigação em curso, de que o presente texto constitui uma reflexão preliminar, visa, justamente, estudar o processo de (re)construção da cultura organizacional em mega-agrupamentos, a partir de uma perspetiva multidimensional. Pretende-se analisar o contributo dos diversos fatores e dimensões na (re)construção da cultura, as continuidades e mudanças ocorridas desde o início do processo de agregação, além de manifestações como o grau de partilha e os cenários culturais construídos.

2. O mega-agrupamento como nova modalidade de organização escolar

Uma das especificidades do mega-agrupamento é a disseminação espacial das suas unidades, ao nível municipal ou intermunicipal (Machado, 2014). Esta nova organização, gerida a partir de uma escola-sede, transcende a configuração clássica da escola. No entanto, pode ser analisada com base nas categorias e nos modelos de análise, imagens e metáforas existentes, mediante adaptações resultantes do facto de implicar um campo interorganizacional, formado pelas relações entre as escolas constituintes, e um campo organizacional, relativo a cada escola dotada de identidade, estatuto e denominação, e, simultaneamente, subunidade do mega-agrupamento (Lima, 2011a).

Lima (2003; 2011b) distingue os modelos analíticos/interpretativos dos normativistas/pragmáticos, em princípio não comunicáveis, embora a sua associação se tenha tornado frequente, originando perspetivas multifocalizadas e pluriparadigmáticas capazes de uma compreensão mais abrangente da complexidade organizacional (E. Silva, 2011). Assim, considerando a natureza centralizada do sistema educativo e a escassa margem de autonomia das escolas, o estudo dos mega-agrupamentos reclama os contributos do modelo burocrático (Lima, 2003), embora as suas insuficiências analíticas exijam o recurso a modelos interpretativos, como a ambiguidade organizacional, o político ou os "sistemas debilmente articulados".

Tendo como referência o conhecimento acumulado na Teoria Organizacional e no campo da Administração Educacional, vários autores portugueses desenvolveram modelos de análise ajustados às especificidades dos contextos escolares. Lima (2003, 2011b) apresenta uma

proposta alicerçada no "modo de funcionamento díptico da escola" que se concretiza no *plano das orientações para a ação* e no *plano da ação*. Por sua vez, Estêvão (2012) concebe a escola como organização compósita e multidiscursiva, ao considerar que ela é perpassada por diversos referenciais de ação pública ou, na linha de Boltanski e Thévenot (1991), por vários "mundos".

Quanto às relações entre as escolas integradas em mega-agrupamentos, o seu estudo socorre-se do contributo das redes sociais. Ora, a imposição da verticalização pode transformar a escola-sede num novo nível da administração centralizada, reforçando a periferização das escolas em relação à escola-sede e à administração educativa (Lima, 2011b), pelo que os mega-agrupamentos terão dificuldades em constituir-se como rede (Lima, 2011a).

Entre os modelos que, na década de 90, contribuíram para aprofundar a análise organizacional das escolas situa-se a perspetiva cultural (Torres, 2011; Torres & Palhares, 2010), objeto do próximo ponto.

3. A cultura organizacional em contexto escolar

A análise organizacional a partir de uma perspetiva cultural emergiu com maior vigor no princípio dos anos 80, em consequência da atribuição do êxito das empresas japonesas à preocupação dos líderes com a gestão do simbólico. Deste modo, rapidamente se popularizou uma tendência caraterizada pela "utilização gestionária da cultura" (Torres & Palhares, 2010:154) ao serviço da eficácia, da eficiência, da competitividade e da excelência organizacional.

Paralelamente, emergiu outra tendência que nega a homogeneidade cultural da organização, sublinhando a existência de culturas e contraculturas no seu interior, bem como a influência das culturas exteriores na construção da cultura organizacional.

Estas tendências tornaram a escola num dos contextos mais estudados, considerando que a perda de competitividade das empresas ocidentais estava relacionada com o declínio da qualidade da educação (Torres, 2007). Neste sentido, os movimentos da eficácia e da melhoria da escola prestaram atenção a dimensões da cultura organizacional, como os valores, a colaboração ou o compromisso com a melhoria (Stoll & Fink,1999).

No caso português, a investigação optou por uma "análise multiperspetivacional, centrada na compreensão dos fatores intervenientes no processo de construção da cultura" (Torres, 2007:154), superando a dicotomia da cultura como algo que a organização *tem* ou que a organização *é*.

A primeira focalização considera a cultura como variável dependente, destaca o papel do líder, mas ignora o dos atores organizacionais e dos fatores externos. A segunda, ao considerar a cultura como uma metáfora, valoriza o papel dos atores internos, mas desconsidera a influência de fatores externos. Quanto a estes, objeto de uma focalização da cultura como variável independente, são, por vezes, determinantes, pelo que a cultura organizacional apenas reproduziria as culturas nacionais (Hofstede, 2003).

Assim, interessa recuperar o modelo de análise da cultura em contexto escolar a partir dos eixos *Fora/Dentro* e *Estrutura/Ação*, dos quais resultam quatro quadrantes: *Estrutura/Fora*, com dimensões políticas, normativas e socioprofissionais; *Estrutura/Dentro*, contendo dimensões organizacionais; *Ação/Fora*, relativo a dimensões sociais e comunitárias; e *Ação/Dentro*, com dimensões da sociabilidade escolar (cf. L.Torres, 2011).

Quanto às manifestações culturais, consideram-se as *práticas formais* e *informais* e os *conteúdos*, organizados em concetuais (os símbolos e os significados partilhados) e ideológicos (os valores e as crenças) (Martin, 2005). Estas manifestações são apropriadas de forma diversificada na organização, pelo que o grau de partilha da cultura convoca o contributo de três perspetivas já clássicas: a integradora, a diferenciadora e a fragmentadora.

A perspetiva integradora assume que a cultura organizacional se carateriza pela coerência entre os valores e as restantes manifestações, explicitados para gerar consenso. Esta perspetiva não reconhece a ambiguidade ou as diferenças subculturais, pelo que, quando ocorrem, são interpretadas como sintoma de fraqueza ou declínio da cultura organizacional.

Em vez de harmonia e homogeneidade, a perspetiva diferenciadora defende que a organização apresenta subculturas em resultado de fatores externos ou internos. O consenso existe no interior das subculturas, emergindo ambiguidades e contradições onde estas se encontram. A inconsistência entre valores, regras e práticas é frequente.

Contrariamente às anteriores, a perspetiva fragmentadora argumenta que a consistência, o consenso e a clareza são simplificações que não captam a complexidade organizacional. Em vez de eliminar a ambiguidade ou relegá-la para os interstícios das subculturas, esta perspetiva considera-a estruturante. Os significados atribuídos às manifestações são múltiplos, tornando o grau de partilha da cultura altamente improvável.

Assim, o estudo da cultura a partir de uma destas perspetivas, considerada de forma isolada, pode traduzir-se numa imagem incompleta da realidade organizacional, pelo que o recurso às três possibilita uma compreensão mais global, profunda e complexa da cultura organizacional.

Entretanto, procurando compreender as várias faces da cultura organizacional, importa retomar os três cenários da cultura organizacional em contexto escolar propostos em anteriores trabalhos (cf. L.Torres, 2013) - a “cultura escolar”, a “cultura organizacional escolar” e a “cultura organizacional de escola” - que podem coexistir, dependendo a predominância de cada um da variabilidade das interações e da especificidade de cada contexto. A “cultura escolar” abarca as dimensões culturais e simbólicas presentes nas orientações normativas, pelo que quanto mais as escolas reproduzem a estrutura formal-legal maior será a proximidade da cultura organizacional à “cultura escolar”. No entanto, a interação entre os membros da organização tem como consequência uma configuração cultural específica a partir da recontextualização das orientações exteriores, de que resulta a “cultura organizacional escolar”. Finalmente, os modos de ser e de fazer da organização tendem a constituir-se como modelos de ação, perpetuando-se no tempo, configurando a “cultura organizacional de escola”.

4. Desenho metodológico

A investigação enquadra-se no paradigma interpretativo e utiliza uma abordagem mista. A modalidade de investigação é o estudo de caso, realizado num mega-agrupamento da Região Alentejo.

Não obstante o recurso previsto a múltiplas fontes, nesta fase do estudo, recolheram-se dados através das técnicas de observação, de entrevista e de análise documental. A observação (de

atividades, de acontecimentos e de pessoas) traduziu-se em notas de campo e grelhas de análise de reuniões. As seis entrevistas não estruturadas a professores incidiram sobre significados e interpretações da vida organizacional. A análise documental, abarcando o período entre 2003 e 2015, considerou normativos e orientações da administração, além de documentos referentes às escolas, designadamente, relatórios de avaliação interna e externa, projetos educativos, projetos de intervenção de diretores, regulamentos internos e de avaliação de alunos.

O corpus documental constituído foi objeto de análise de conteúdo, mediante procedimentos da análise temática ou categorial, e interpretado de forma direta ou pela agregação de evidências (Morgado, 2012).

5. A (re)construção da cultura organizacional em mega-agrupamento

5.1. O contexto

Em 2003, uma das exceções à verticalização ocorreu no contexto em estudo, tendo sido criado um agrupamento horizontal (AH), agregando sete escolas do 1.º ciclo com jardim-de-infância, três escolas de 1.º ciclo e três jardins-de-infância. A duração deste agrupamento foi efémera já que, em 2007, se constituiu um agrupamento vertical (AV), agregando o AH e a escola básica do 2.º e 3.º ciclos, posteriormente também com o 1.º (EBI). Finalmente, em 2013, foi criado o mega-agrupamento, com sede na escola secundária (ES), englobando, além desta, a EBI, dois jardins-de-infância e nove escolas básicas. O mega-agrupamento serve uma população de 1800 alunos, variando a distância das escolas básicas à sede entre 2km e 30km.

Designada a comissão administrativa provisória (CAP) e constituído o conselho geral transitório (CGT), este procedeu à elaboração do regulamento interno (RI) e à abertura do concurso para diretor. A eleição realizou-se em maio de 2014, tendo a escolha recaído na presidente da CAP, ex-diretora da ES. A Direção Geral de Administração Escolar não homologou a eleição, pelo que o mega-agrupamento manteve uma CAP como órgão de gestão pelo segundo ano consecutivo, liderada pela mesma presidente. Entretanto, foi constituído o conselho geral definitivo, que procedeu, em 2015, à abertura de novo concurso para diretor. Tendo desistido o único candidato, o mega-agrupamento aguarda a designação de uma nova CAP.

5.2. Culturas organizacionais anteriores ao mega-agrupamento

O projeto educativo foi definido, em 1998, normativamente, como “o documento que consagra a orientação educativa […], no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa”.

O projeto educativo do AH para o triénio 2005/2008 elegeu a multi/interculturalidade como valor fundamental, visando o reconhecimento das diferenças culturais enquanto dimensão de uma escola democrática. Esta opção parece relacionar-se com uma campanha de 1997 contra o racismo, a intolerância e a xenofobia, sob o lema “Todos diferentes, todos iguais”. Face à distinção que Stoer (2001) estabelece entre a educação multicultural e intercultural, o AH concebeu um

dispositivo pedagógico inspirado no primeiro conceito, sem privilegiar a comunicação e a interação entre culturas.

Por sua vez, o projeto educativo da ES, de 2005, tinha uma inspiração humanista, alicerçada em valores como a entreajuda, a autonomia, a autoestima, a participação, a motivação e a iniciativa. O projeto encontrou dificuldades de concretização, atribuídas no relatório de avaliação externa (AE) à débil participação dos alunos e à subestimação do ensino e aprendizagem, admitindo, em 2009, que "o projeto educativo está desatualizado e é omisso quanto a prioridades hoje relevadas". Na verdade, esta "desatualização" esteve relacionada com a proximidade da equipa de conceção ao conselho executivo, dispondo em 2005 de um frágil apoio entre a comunidade escolar, e com a resistência de parte dos professores à sua implementação. Assim, em 2007, definiu-se, segundo a AE, uma nova prioridade - "a melhoria dos resultados académicos e educativos dos alunos"-, daí resultando a articulação entre valores humanistas, democráticos e resultados escolares.

Entretanto, o Decreto-Lei n.º 75/2008, invocando a erosão da gestão democrática em vigor desde 1976, introduziu princípios e práticas da "nova gestão pública", transpondo para a escola a cultura gerencialista de tipo empresarial (Lima, 2011c). Inscrita numa lógica de superioridade da gestão unipessoal, esta cultura enfatiza a visão do líder e do seu projeto para a organização, numa perspetiva integradora, e articula a escolha pessoal da equipa de gestão e das lideranças intermédias, a concentração de poderes e a responsabilização do diretor pelos resultados.

Assim, nos projetos de intervenção dos diretores eleitos em 2009, a visão para a ES e para o AV apresenta pontos de contacto, pois ambas pretendem projetar a imagem da respetiva organização como escola/agrupamento de referência, visando a captação de público, o que assinala a presença do mercado ou quase-mercado na educação (Barroso, 2005).

É na missão que os dois projetos se afastam. Considerando o léxico mobilizado – "padrão", "eficácia", "qualidade", "otimização" -, a ES penderia para um perfil de escola elitista e meritocrática, enquanto o AV – "formação integral do aluno" e "igualdade de oportunidades" – se inclinaria para um perfil de escola democrática (Torres, 2014).

Tabela 1 - *Valores nos projetos de intervenção dos diretores*

	Escola elitista	Escola democrática	Valores neutros ou ambíguos	Princípios
ES	Rigor, exigência, qualidade	Equidade, justiça	Transparência	Orientação para os resultados Avaliação de processos, atores e escola
AV	Excelência	Equidade, democracia, justiça, cidadania, inclusão, participação	Utilidade, inovação, disciplina, profissionalismo	Disciplina, excelência, participação, profissionalismo, inclusão

Fonte: Projetos de intervenção dos diretores do AV e da ES eleitos em 2009

Esta conclusão reforça-se com a análise dos valores e princípios dos dois projetos (Tabela 1). Na verdade, o projeto para a ES tem como princípios a "orientação para os resultados" e a multiplicação de mecanismos de avaliação e de prestação de contas, que, a par dos valores adotados – "rigor", "qualidade", "exigência", "eficácia" –, fazem parte do léxico da escola meritocrática e gerencialista. Por sua vez, o projeto do diretor do AV apresenta valores –

"equidade", "democracia", "justiça", "cidadania", "inclusão" e "participação" – que se inscrevem, maioritariamente, na matriz de escola democrática.

Contudo, comparando o projeto da diretora da ES com o projeto educativo da escola (Tabela 2), verifica-se que desapareceram os princípios de natureza gerencialista, enquanto os valores de inspiração elitista e meritocrática foram substituídos por valores e princípios democráticos. Esta inconsistência sugere que a ES, numa certa linha de continuidade com o projeto de 2005, logrou sobrepor valores e princípios humanistas e democráticos à pretensão mais gerencialista da diretora eleita.

Tabela 2 – *Princípios educativos e valores nos projetos educativos*

	Escola elitista	Escola democrática	Valores neutros ou ambíguos	Princípios educativos
ES		Liberdade, cidadania, solidariedade, participação	Espírito de equipa, responsabilidade, espírito de pertença	Formação integral do aluno
AV	Excelência	Cidadania, democracia, equidade, justiça	Inovação, utilidade	Melhoria da formação cívica [dos alunos] para aumento do sucesso real

Fonte: Projetos educativos do AV e da ES (2010-2013)

No caso do AV, o projeto educativo reproduziu os valores do projeto do diretor (Tabela 2). Contudo, os princípios e o projeto educativo seguem uma matriz inspirada na meritocracia e no gerencialismo. Na verdade, a orientação para os resultados escolares é predominante, a socialização e a formação cívica e democrática são despojadas de sentido político (Torres, 2010), assumindo um caráter instrumental. Os quatro problemas e treze "vetores estratégicos" são desenvolvidos em objetivos, estratégias, indicadores de medida e metas (146), quantificadas e calendarizadas para cada um dos três anos.

Em conclusão, até à constituição do mega-agrupamento, a cultura organizacional das escolas expressa nos documentos orientadores revela a influência de crenças e valores inscritos em orientações de política educativa e normativos da administração. Contudo, as escolas recontextualizaram essas influências, traduzindo-as em orientações para a ação - nem sempre consistentes e que enfatizam certos valores e princípios em detrimento de outros -, atualizadas com alguma conflitualidade. Assim, numa perspetiva de "organização em ação" (Lima, 2011:17), analisa-se em seguida a forma como estas culturas organizacionais se (re)construíram em contexto de mega-agrupamento.

5.3. Tensões na vida organizacional: o mega-agrupamento como "lugar de vários mundos"

Não obstante a resistência inicial da autarquia, a constituição do mega-agrupamento ocorreu de modo pacífico. No primeiro ano, prevaleceram o consenso e a integração, traduzidos pela realização de reuniões conjuntas dos conselhos pedagógicos e dos departamentos curriculares, pela uniformização da carga horária, da oferta complementar do 3.º ciclo, do horário de funcionamento das escolas, da distribuição do serviço docente e da constituição de lista única para o CGT.

As dificuldades de organização em rede confirmaram-se, uma vez que o RI não explicita competências das escolas ou as relações entre elas e a escola-sede, admitindo-se que cada uma proponha, "em sede de regimento, as especificidades de funcionamento organizacional e pedagógico que o seu contexto aconselhe".

Por outro lado, o mega-agrupamento não atribuiu prioridade ao projeto educativo, na expetativa da visão do diretor a eleger. No segundo ano, foi escolhida uma equipa de conceção de um documento que também balizasse os projetos de intervenção dos candidatos. A intenção de mobilização democrática da organização era nítida; contudo, a equipa ainda não apresentou o resultado do seu mandato.

Nesta fase, ocorreu alguma conflitualidade a propósito da avaliação dos alunos do ensino básico uma vez que o AV manteve, para o 7.º e 8.º ano, a orientação mais seletiva definida pelo normativo para o fim do 3.º ciclo, enquanto a ES preferiu um critério de transição mais flexível. A proposta do AV foi aprovada e estendida, em 2015, aos alunos do 2.º e 3.º ano.

A partir do verão de 2014, o mega-agrupamento transformou-se num "lugar de desordem" (Derouet & Dutercq, 1997), emergindo tensões em substituição do consenso devido a contradições nos significados e interpretações sobre um aspeto da vida organizacional – a eleição do diretor -, partilhados por grupos e atores. Estes significados podem relacionar-se com referenciais ético-políticos ou "mundos" divergentes, concebidos como crenças, interesses, valores e ideologias que estruturam e dão sentido à ação (Boltanski & Thévenot, 1991; D. Silva, 2007; Estêvão, 2012). Articulando este modelo de análise com o político, parece que os atores aceitaram o mega-agrupamento como "princípio superior comum" para a coordenação da ação organizacional, embora este compromisso tenha sido posto em causa por interesses, jogos e estratégias diversos (D. Silva, 2007). O mega-agrupamento constituiu-se, assim, como "lugar de vários mundos" (Estêvão, 2012:128), destacando-se, da interpretação dos dados, os "mundos" "doméstico", "industrial" e "cívico".

O "mundo industrial" repousa em princípios e valores como a eficácia, a performance, a produtividade, a planificação como meio de antecipação do futuro, a integração das pessoas, a previsibilidade, a fiabilidade, a procura da solução ótima e a rejeição da subjetividade (Boltanski & Thévenot, 1991). Estes princípios e valores articulam-se com a visão gerencialista e modernizadora da escola, como se infere desta entrevista:

> […] Interpreto a eleição […] como a solução […] adequada para algum corpo docente que prefere o modelo de gestão da [candidata eleita], caraterizado pela escassez de pressão […], […] anarquia, […] «laissez faire» […]. O modelo de gestão da [candidata vencida], baseado no que o ex-diretor do AV implementou […], é mais incómodo: pressupõe aumento da carga de trabalho […], procura estabelecer metas e pressionar a organização para as alcançar. (Entrevista a professora do AV)

Organizado em torno da candidata não eleita, o "mundo industrial" procura (re)construir a cultura organizacional do mega-agrupamento a partir da cultura do AV, implicando o aumento da carga do professor no âmbito da "exigência de mais polivalência e intensificação do trabalho" (Estêvão, 2012:126), o prolongamento do presente no futuro, mediante o estabelecimento de metas claras,

precisas e avaliáveis, e o aumento da pressão do diretor sobre a organização para a obtenção das metas definidas, em consequência da sua responsabilização pelos resultados (Lima, 2011c).

A entrevistada também enuncia princípios, crenças, valores e práticas de outro "mundo", em que se integra a candidata eleita, caraterizado pela recusa do gerencialismo, pela escassez de pressão sobre a organização, pelo «laissez faire» e por alguma anarquia organizada. Esta entrevista ajuda a definir os contornos deste "mundo":

> […] Não entendo como alguém pode […] prejudicar um concorrente, recorrendo […] a reclamação. […] Acho que a administração agiu no sentido de verificar a legalidade do processo, aspeto que considero secundário face ao facto de a [candidata eleita] ter obtido uma expressiva vitória no conselho geral. Perante esta votação [na candidata eleita], a atuação do conselho geral é correta […] porque persistiu junto da administração […] na defesa da candidata […] escolhida. (Entrevista a professora da ES)

Este "mundo", que Boltanski e Thévenot (1991) designam "doméstico", defende valores e princípios como a fidelidade, a tradição, a hierarquia, a criação de dispositivos de reforço das relações pessoais, a regulação desligada da regra, a pertença a um universo fechado e a adoção de atitudes diferenciadas consoante os íntimos/próximos e os outros. Na interpretação desta entrevistada, não se concebe o dispositivo legal e cívico da reclamação, prejudicial para um ator das relações próximas, e valoriza-se a atitude da instância local de decisão face à regulação normativa da administração. Na verdade, o "mundo doméstico" está imbrincado com o local, em particular o poder municipal:

> […] Admito a influência da câmara municipal na escolha da [candidata eleita], atribuindo este facto à relação de amizade entre a […] representante da câmara e a [candidata eleita]. (Entrevista a professora do AV)

Numa outra entrevista, identificam-se princípios e valores relacionados com o terceiro "mundo", designadamente, o imperativo de originalidade de um projeto de intervenção, correspondendo à autonomia da escola e à singularidade da sua cultura, a contestação à condução do processo pela instância local, a adequação e pertinência da regulação burocrática e as dificuldades inerentes à manutenção da presidente da CAP:

> […] Comunicada [a não homologação], o conselho geral transitório deveria ter excluído a candidata [eleita] e prosseguido […] com a outra […], de acordo com a legislação […]. Tive conhecimento do despacho da direção geral, […] bem fundamentado […] e […] [com] decisão adequada. […] A atual presidente da CAP deveria ter abandonado as suas funções. (Entrevista a professor do AV)

Boltanski e Thévenot chamam-lhe "mundo cívico": rege-se por um princípio de justiça universal, em oposição ao caráter privado e à justiça do "mundo doméstico"; defende o respeito pela legalidade; os representantes, "para serem elegíveis, devem ser livres, isto é, desligados de laços de dependência pessoal" (1991:233); e sacrifica interesses particulares e imediatos perante os coletivos.

No plano micro-político, assistiu-se a uma aliança entre os "mundos" "cívico" e "industrial", que alegaram falta de transparência, exigiram a substituição da presidente da CAP, optaram por não apresentar lista para o conselho geral e alertaram a administração educativa para o impacto organizacional desta situação. Por sua vez, o "mundo doméstico" controlou a organização, resistiu

à não homologação da candidata que elegeu, conseguiu conservá-la na liderança e constituiu lista única para o conselho geral definitivo.

Entretanto, a par desta fragmentação da regulação local, verificou-se algum hibridismo na regulação nacional, emergindo um "jogo duplo" (Barroso, 2005:70): a regulação burocrática assumiu uma orientação, enquanto a regulação pelo mercado, fruto da aliança da administração com as famílias/local, adotou uma decisão oposta.

6. Conclusão

A (re)construção da cultura organizacional no mega-agrupamento caraterizou-se pela presença de "mundos", portadores de conteúdos concetuais e ideológicos, que grupos e atores convocaram como referência para a ação. Em parte, as ideologias, crenças e valores destes "mundos", inscritos em instrumentos de política educativa dos anos 90, tinham surgido em orientações para a ação das escolas desde o início do processo de agregação, atualizadas após a criação do mega-agrupamento.

O "mundo doméstico" constituiu a "coligação dominante" (D. Silva, 2007:114), pautando a sua ação por uma reinterpretação do quadro ético-legal oposta à do "mundo cívico", culminando em "infidelidades normativas" (Lima, 2003:57), pelo afrontamento da administração educativa e pela recusa do gerencialismo. A aliança entre atores de matriz "cívica" e "industrial"/gerencialista não obstaculizou a afirmação do "mundo doméstico". Em consequência, prolongou-se o caráter transitório do mega-agrupamento, enquanto se mantinha a ambiguidade perante um projeto educativo de pendor gerencialista ou cívico/democrático.

Assim, a (re)construção da cultura organizacional do mega-agrupamento revelou quer manifestações de integração e homogeneização cultural, quer manifestações diferenciadoras e fragmentadoras por parte de grupos e atores que partilharam interpretações e significados sobre a vida organizacional, baseados em referenciais divergentes.

Referências

Barroso, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Boltanski, L. & Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les economies de la grandeur*. Paris: Éditions Gallimard.

Cabrito, B., Pinhal, J., Martins, J., Rau, M.J., Dias, M. & Afonso, N. (2014). *Pensar a educação Portugal 2015. Organização, administração e financiamento da educação.* http://fundacao-betania.org/ges/Educacao2015/PENSAR_A_EDUCACAO_ORGANIZACAO_ADMINISTRACAO_FINANCIAMENTO_DA_EDUCACAO.pdf. (Acessível em 28 de novembro de 2014).

Derouet, J. L. & Dutercq, Y. (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*. Paris: ESF.

Estêvão, C. (2012). *Política e valores em educação*. *Repensar a educação e a escola pública como um direito*. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.

Ferreira, F. (2000). A construção da autonomia em redes educativas. In J. Formosinho, F. Ferreira & J. Machado, *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 139-145). Porto: Edições ASA.

Hofstede, G. (2003). *Culturas e organizações. Compreender a nossa programação mental*. Lisboa: Edições Sílabo.

Lima, L. (2003). *A escola como organização educativa*. *Uma abordagem sociológica* (2.ª ed.). São Paulo: Cortez Editora.

Lima, L. (2011a). *Administração escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

Lima, L. (2011b). Conceções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In L. Lima, E. Silva, L. Torres, V. Sá & C. Estêvão, *Perspetivas de análise organizacional das escolas* (pp. 15-57). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Lima, L. (2011c). Diretor de escola: subordinação e poder. In A. Neto Mendes, J. Costa & A. Ventura, *A emergência do diretor de escolas: questões políticas e organizacionais* (pp. 47-63). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Machado, J. (2014). A rede escolar e a administração das escolas. Novos e velhos desafios. In J. Machado & J. M. Alves, *Melhorar a escola. Sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas* (pp. 147-161). Porto: Universidade Católica.

Martin, J. (2005). Organizational culture. In N. Nicholson, P. Audia & M. Pillutla (Eds.), *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Organizational Behavior* (2nd ed.) (pp. 725-753). Oxford: Basil Blackwell Ltd.

Morgado, J. (2012). *O estudo de caso na investigação em educação*. Santo Tirso: De Facto Editores.

Silva, D. (2007). Escola e lógicas de ação organizacional: Contributos teóricos para uma análise sociológica da organização educativa. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 15 (54), 103-126.

Silva, E. (2011). Um olhar organizacional à luz das perspetivas de análise burocrática e política. In L. Lima, E. Silva, L. Torres, V. Sá & C. Estêvão, *Perspetivas de análise organizacional das escolas* (pp. 59-108). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Stoer, S. (2001). Desocultando o voo das andorinhas: Educação inter/multicultural crítica como movimento social. In S. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia, *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à "educação" da crise* (pp. 245-275). Porto: Edições Afrontamento.

Stoll, L. & Fink, D. (1999). *Para cambiar nuestras escuelas: reunir la eficácia y la mejora*. Barcelona: Ediciones Octaedro.

Torres, L. (2007). Cultura organizacional escolar: Apogeu investigativo no quadro de referência das políticas neoliberais. *Educação & Sociedade,* 28 (98), 151-179.

Torres, L. (2010). Cultura, gerencialismo e democracia na escola pública. *Práxis Educacional,* 6 (9), 13-35.

Torres, L. (2011). A cultura organizacional em contexto escolar. In L. Lima, E. Silva, L. Torres, V. Sá & C. Estêvão, *Perspetivas de análise organizacional das escolas* (pp. 109-152). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

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

Torres, L. (2014). A ritualização da distinção académica. O efeito cultura de escola. In L. Torres & J. Palhares, *Entre mais e melhor escola em democracia. Inclusão e excelência no sistema educativo português* (pp. 27-47). Lisboa: Editora Mundos Sociais.

Torres, L. & Palhares, J. (2010). As organizações escolares. Um croqui sociológico sobre a investigação portuguesa. In P. Abrantes (Org.), *Tendências e controvérsias em Sociologia da Educação* (pp. 133-158). Lisboa: Editora Mundos Sociais.

A importância da liderança na formação de turmas como instrumento de combate ao insucesso escolar

Paula Cristina Romão Pereira
Instituto Universitário da Maia
promao@ismai.pt

Maria de Fátima dos Santos Martins Fradinho
Agrupamento de Escolas de Águas Santas
maria.f.f@sapo.pt

Resumo - Num momento em que o Conselho Nacional da Educação alerta para a problemática dos níveis elevados de retenção dos alunos do ensino básico e secundário; num momento em que o relatório PISA 2014 refere que em Portugal os alunos com melhores desempenhos (7,4%) estão abaixo da média da OCDE (11,4%) e, num momento em que o relatório Talis 2013, alerta para a necessidade de se reforçar a formação dos diretores escolares, apresentamos um estudo levado a cabo no concelho da Maia que evidencia esta realidade. É um estudo de caso, relativo a seis anos letivos, contextualizado no concelho da Maia, com cariz longitudinal de metodologia mista, cuja recolha de dados foi feita essencialmente através de análise documental (pautas de avaliação) e entrevistas aos diretores das escolas. Foram recolhidos dados de 970 turmas, abrangendo 22.412 alunos. Neste contexto, analisamos qual a importância da existência de critérios na constituição de turmas no 3º ciclo tendo em vista o sucesso escolar dos alunos e também qual o impacto que as direções das escolas/agrupamentos podem ter no combate ao insucesso escolar através da criação e implementação de projetos. Conclui-se sobre a influência que a constituição das turmas, no 3º ciclo, tem numa escola para todos no âmbito do sucesso escolar. Detalha-se o caso de uma escola que, no 3º ciclo, obteve uma taxa de sucesso escolar de 95,77% entre os anos letivos 2007/2008 e 2011/2012, cujas turmas foram construídas de forma mais homogénea, de acordo com as competências dos alunos, em que os resultados por eles obtidos foram francamente superiores aos registados nas restantes escolas do concelho da Maia. Conclui-se que, tanto nas turmas constituídas por competências, como nas dos alunos mais proficientes foi possível recuperar os alunos com mais dificuldades e, simultaneamente, promover a excelência académica dos alunos mais proficientes. Por último conclui-se sobre a importância de a liderança ser a base da organização escolar.
Palavras-chave: Projetos, Turmas, Sucesso Escolar e Liderança.

Este artigo tem por base uma tese de doutoramento elaborada de acordo com um estudo realizado no concelho da Maia, em alunos do 3º ciclo, que abrangeu os anos letivos 2007/2008 a 2012/2013. Nele pretendia-se averiguar em que moldes era feita a constituição de turmas e sua relação com os fatores que podem conduzir ao sucesso/insucesso escolar.

A influência da liderança e da organização escolar na melhoria do sucesso de todos os alunos.

A escola é responsável pelo sucesso dos alunos, entre outros fatores, a organização escolar depende da liderança praticada na escola. Segundo Santos et al (2009), uma liderança forte e transformacional é

> "reconhecida como fundamental para o sucesso das organizações de todos os tipos. Nos sistemas educativos, um pouco por todo o mundo, esta é também conhecida e incentivada, particularmente em sistemas de inspiração anglo-saxónica" (p.17), que acreditam ser a liderança da escola o segundo fator mais importante para o sucesso escolar, a seguir à qualidade dos professores" (Santos et al, 2009:.17).

De acordo com este autor a liderança da escola estabelece "uma visão, em consonância com as reais aspirações e necessidades da comunidade em que se insere, que é unificadora dos esforços de todos (professores, funcionários, alunos, pais e comunidade em geral)" (p.18). Também Bolívar (2012) refere que dentro da política educativa europeia, para atingir o "sucesso educativo para todos", a direção da escola, como responsável,

> "tem obrigatoriamente de melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem que oferece na escola, o que obriga a uma intervenção nos processos de ensino, que não podem ficar – como até agora – ao critério de cada professor, individualmente considerado" (Bolívar, 2012:.51).

É neste paradigma que a liderança surge imbuída de um espírito de mudança, de criatividade, de estratégia; apesar de atualmente existirem muitas críticas sobre o funcionamento das escolas, há exemplos de boas práticas em escolas portuguesas, como refere Romão (2012) ao escrever que a dificuldade, em educação, está "em trabalhar em condições adversas, com alunos descomprometidos com a escola e com fracas expectativas; a dificuldade está em se ser consistente ao longo dos anos e não pontualmente" (p.62). Acrescenta ainda que apesar de serem muitas as dificuldades e obstáculos a ultrapassar até atingirmos um ensino de qualidade, com sucesso,

> "há bons exemplos de escolas portuguesas que não se acomodaram à sombra do argumento exclusivo da falta de autonomia das escolas, característico do nosso sistema educativo, embora esta seja uma questão muito relevante", dando como exemplo que algumas têm a capacidade de se "reinventar, mobilizando-se internamente e no seio da sua comunidade educativa, cientes de que a escola como um todo é superior ao somatório das suas partes". Conclui ainda esta autora que "há inúmeras iniciativas de escolas, que, mesmo num enquadramento desfavorável, têm desenvolvido projetos de combate ao abandono e insucesso escolar muito meritórios" (Romão, 2012:.62).

Organização pedagógica das turmas.

De entre os vários projetos que fazem parte de muitas escolas, Romão (2012) realça o projeto

> "Turmas Projeto", mais tarde "Na escola pela Escola" da Escola Secundária do Castêlo da Maia, baseado numa criteriosa organização dos alunos por turmas, que permitiu apoiar durante três anos os alunos do 3º ciclo menos proficientes nas disciplinas de Matemática, Português e Inglês, "reforçando as equipas de professores, que na sua componente não letiva, em contexto de sala de aula, se organizaram em pares pedagógicos com os professores titulares das turmas, tendo assim sido possível aumentar a taxa de sucesso de 85% em 2006/2007 para

> 98% em 2009/2010 e 97% em 2010/2011" (p.63). A autora supracitada acrescenta ainda que, simultaneamente foi possível "melhorar os resultados escolares dos alunos mais proficientes, decorrente desta nova organização das turmas, alcançando-se a qualidade do ensino por via da equidade. Estes são apenas alguns exemplos, entre muitos, disseminados por todo o país" (Romão, 2010:63).

Aliás, sobre o referido projeto, Teixeira (2010) reflete acerca da forma como a escola mencionada se organizou, de forma a adequar as condições do processo ensino-aprendizagem às necessidades efetivas dos alunos.

Um dos instrumentos que a liderança de uma escola dispõe e pode potenciar, é exatamente a forma e os critérios que subjazem à constituição das turmas. Neste contexto, Fradinho (2012) é de opinião que

> "a organização pedagógica das turmas é um fator importante e imprescindível para a promoção do sucesso escolar e educativo dos alunos e que existe uma grande multiplicidade de critérios possíveis, tais como: o nivelamento etário, o equilíbrio ou não na distribuição dos sexos, a separação de sexos, turmas mais homogéneas ou mais heterogéneas, alunos com necessidades educativas especiais, alunos de outras etnias ou culturas, alunos com características específicas de comportamento e/ou aproveitamento e alunos repetentes (Fradinho, 2012)."

As escolas têm características próprias: o meio onde se inserem, os alunos, os professores, as direções, os Projetos Educativos, aliás toda a comunidade educativa, pelo que há grandes diferenças na organização, na gestão e sobretudo na liderança de uma escola. Segundo Teixeira (2010), os critérios na constituição de turmas poderão (…) condicionar a execução e trabalho dos professores, nomeadamente na definição de objetivos, nas estratégias a aplicar, nos níveis de exigência a estabelecer, bem como no cumprimento das metas pré-definidas. Neste sentido, Fradinho (2012) é de opinião que

> "a escola deveria ter autonomia suficiente para organizar e constituir as turmas de modo a conseguir adequar os seus recursos às características específicas dos seus alunos, do seu projeto educativo, ou outro qualquer projeto que combata o insucesso e o abandono escolar, uma vez que conhece melhor do que o Ministério da Educação a realidade em causa (Fradinho, 2012)."

Num contexto de aplicação prática, em que algumas escolas fazem a diferença, Romão (2012) realça o projeto "Turmas Projeto", mais tarde "Na escola pela Escola" da Escola Secundária do Castêlo da Maia, baseado numa criteriosa organização dos alunos por turmas, que permitiu apoiar durante três anos os alunos do 3º ciclo menos proficientes nas disciplinas de Matemática, Português e Inglês,

> "reforçando as equipas de professores, que na sua componente não letiva, em contexto de sala de aula, se organizaram em pares pedagógicos com os professores titulares das turmas, tendo assim sido possível aumentar a taxa de sucesso de 85% em 2006/2007 para 98% em 2009/2010 e 97% em 2010/2011" (Romão, 2012:.63).

Esta autora acrescenta ainda que, simultaneamente foi possível

> "melhorar os resultados escolares dos alunos mais proficientes, decorrente desta nova organização das turmas, alcançando-se a qualidade do ensino por via da equidade. Estes são apenas alguns exemplos, entre muitos, disseminados por todo o país" (Romão, 2010, p.63).

Aliás, sobre o referido projeto, Teixeira (2010) reflete acerca da forma como a escola mencionada se organizou, de forma a adequar as condições do processo ensino-aprendizagem às necessidades efetivas dos alunos.

Segundo dados disponíveis, constata-se a grande importância da organização de turmas e como estas podem influenciar os resultados escolares, constituindo-se como um fator relevante e fundamental na promoção do sucesso escolar e educativo dos alunos. Assim sendo, a escola deverá refletir, encontrando soluções apropriadas e capazes de contribuir para ultrapassar todas as dificuldades que surgem diariamente. É necessário caminharmos para uma escola onde todos os alunos se sintam bem e sejam felizes.

Turmas constituídas por género

Antes de 25 de Abril de 1974 havia escolas para rapazes, escolas para raparigas e escolas mistas, sendo as turmas constituídas ou só por rapazes ou só por raparigas. A grande explosão das turmas mistas só se verificou no ano letivo de 1974/1975. Neste âmbito, Santos (2013) afirmou que diferenciar rapazes e raparigas na escola é "um método pouco comum no nosso país, dizendo que o preconceito tem sido o principal obstáculo", e que o mais importante é que "os nossos professores percebam como aprende um rapaz e uma rapariga, para que assim possam avaliar devidamente o desempenho de cada um deles, definindo as metodologias mais adequadas e ajustando-as ao seu desenvolvimento" (s/p). Acrescenta ainda que este modelo que "valoriza as diferenças dos rapazes e das raparigas, que tem em linha de conta as diferentes formas como o cérebro se comporta em várias situações, está implementado em escolas de vários países europeus e não só" (s/p).

Neste contexto, e de acordo com Charro (2012), educação diferenciada é uma organização pedagógica que "partindo da igualdade entre rapazes e raparigas em termos de direitos e deveres, dignidade e humanidade, reconhece no entanto a existência de uma série de diferenças inatas, próprias de cada sexo" e ainda "aproveita para otimizar as respetivas potencialidades, garantindo assim uma efetiva igualdade de oportunidades" (p.17).

Turmas Heterogéneas/turmas homogéneas

Em todas as escolas os alunos são agrupados por turmas. Há critérios nacionais para a formação de turmas que obrigam a cumprir determinadas regras, não tendo em conta a localização das escolas, o meio onde se encontram, as características dos alunos, as acessibilidades a meios de informação, etc. No entanto, perguntamos: serão as turmas só por si suficientes para melhorarem o sucesso escolar de todos os alunos? Promoverão por si só o abandono escolar? Deverão ser mais homogéneas? Ou, pelo contrário, deverão ser heterogéneas? Teixeira (2010) menciona que o "debate entre a homogeneidade versus heterogeneidade na constituição de turmas e a sua influência nos resultados dos alunos tem-se revelado um tema polémico e inconclusivo" (p.16). Por sua vez, Cortesão (2007) justifica a heterogeneidade dos alunos nas salas de aula dizendo que a heterogeneidade e a diversidade cultural existem mesmo na população que acede à escola, acrescentando ainda que "se assume que a heterogeneidade que está presente numa turma

poderá ser lida como fonte potencial de uma riqueza que importa rentabilizar e não como um obstáculo à realização de actividades de ensino aprendizagem" (p.3). Partindo do princípio de que "essa rentabilização será feita no sentido de contribuir para que a igualdade de acesso à educação seja acompanhada de uma maior igualdade de sucesso" (Cortesão, 2007, p.3). Sobre este assunto, Guerra (2002a) analisando a homogeneidade versus diversidade escreve que o agrupamento por idade como critério encerra "uma falácia relativamente à diversidade. Nenhuma turma tem um grupo de alunos completamente homogéneos. A aparente homogeneidade diminui a preocupação pela real diversidade dos alunos" (p.263); e acrescenta que "o erro consiste não tanto em procurar a homogeneidade, mas sobretudo em acreditar que se conseguiu" (p.263). Concluindo que a questão reside em "analisar de que forma se inter-relacionam a homogeneidade do grupo com a necessidade de se adaptar à diversidade individual a ela subjacente" (p.264). Segundo Rodrigues e Magalhães (2007), todos os grupos são heterogéneos, mas o problema reside em saber se a escola atua coerentemente com esta evidência. Os citados autores escrevem que "não adianta muito reconhecer a heterogeneidade dos grupos e depois atuar como se eles fossem homogéneos, isto é, como se tivessem o mesmo ponto de partida para a aprendizagem, efectuassem o mesmo percurso e todos chegassem ao mesmo nível final" (p.14). Por seu lado, Gomes (2005b) afirma que um grande número de sistemas educativos tende "a formar turmas de acordo com o aproveitamento, optando pela homogeneidade, em vez da heterogeneidade. Esta prática fez correr rios de tinta, com pesquisas evidenciando efeitos favoráveis e desfavoráveis" (p.301). Por seu turno, Barretto (2007) afirma que, apesar do discurso pedagógico que apregoa a conveniência de se constituir classes heterogéneas, muitos professores "acreditam que o desempenho dos estudantes poderia melhorar se as classes fossem constituídas com alunos com nível de desempenho semelhante" (p.7). E que nas classes muito heterogéneas, em princípio, "todos perdem, pois o ritmo do professor é considerado muito rápido para os alunos mais fracos, que não conseguem segui-lo, e muito lento para os mais fortes, que são refreados" (p.7). Mas, segundo a autora, "os resultados desses agrupamentos homogéneos, ainda frequentes nas escolas, é que as classes dos mais fracos são os mais prejudicados" (p.7). E porquê? Porque geralmente são atribuídas "aos professores com menor poder de escolha, que costumam ser os menos experientes" (p.7). Por outro lado, menciona a citada autora que há outros problemas nas turmas, dizendo que "nelas acumulam-se alunos com problemas da mais variada ordem e o ensino tende a ser de menor qualidade, o conteúdo é menos desenvolvido que nas outras turmas, os encorajamentos são mais raros e os exercícios de repetição mais numerosos" (Barreto, 2007, p.7). Por sua vez, Teixeira e Gonçalves (2011) afirmam que "a organização temporária e flexível de grupos homogéneos, constituídos em função do nível de domínio de uma competência específica, traz efeitos positivos inegáveis" (p.58). Também Romão (2012) corrobora a opinião anterior exemplificando com o Projeto Fénix em que este defende "a separação física dos alunos com maiores dificuldade durante períodos de tempo definidos, para acelerar processos de aprendizagem e para que eles possam voltar à sua turma melhor preparados"(p.112), concluindo que esta medida pode incentivar "à valorização de estratégias diferenciadas de ensino e aprendizagem, contribuindo para a autoestima das alunos e também

para um menor «stress» por parte destes" (p.112). Relativamente ao assunto em questão, Alves (2012), defende a flexibilização e a diferenciação nas respostas educativas a dar a todos os alunos, afirmando ser o projeto Fénix um desses exemplos. Por sua vez, Canário (2005b) é de opinião que a homogeneidade da turma, em termos etários e de conhecimentos, exprime "um princípio mais geral de homogeneidade que marca a organização do espaço, do tempo, dos saberes, e que representa uma marca distintiva da escola" (p.41). Por sua vez, Romão (2012) afirma que a constituição de turmas é "um dos fatores a considerar no sucesso dos alunos. A homogeneidade e a heterogeneidade das e nas turmas requer analíticas diferenciadas" (p.112). Acrescenta ainda que numa turma onde a heterogeneidade é excessiva são "inúmeras as dificuldades pedagógicas" (p.112). No entanto, segundo dados disponíveis, devemos estar atentos, pois corre-se o risco de se verificar um aumento na desigualdade de oportunidades entre os alunos, se os melhores professores foram atribuídos às turmas dos bons alunos.

De facto há vantagens e desvantagens em utilizar quer turmas homogéneas, quer turmas heterogéneas. Cada escola deveria ter autonomia suficiente para poder escolher face às características dos alunos, e de acordo com o seu projeto educativo, qual a melhor forma de constituir turmas.

Conclusões

Atendendo aos resultados escolares globais que foram obtidos numa investigação de Fradinho (2015), que envolveu dados recolhidos em 970 turmas e 22412 alunos relativos ao sucesso escolar, no 3º ciclo, de todas as escolas do concelho da Maia, nos períodos em estudo, 2007/2012 e 2012/2013, verifica-se que aparentemente os critérios que presidiram à constituição das turmas (critérios definidos pelo Ministério da Educação e outros acrescentados pelas próprias escolas) foram certamente os mais adequados. A taxa média de insucesso escolar neste concelho foi 12,67% (comparando-a com a taxa média nacional de retenção e desistência, no 3º ciclo e no mesmo período, 14,43%). Contudo, a média global da taxa de sucesso escolar no concelho da Maia não nos deve fazer esquecer que existiram grandes discrepâncias de resultados entre as diferentes escolas, que oscilou, nos primeiros cinco anos do estudo, entre os 95,77% e 79,86%.

No ano letivo 2012/2013 a taxa de retenção e desistência a nível nacional passou para 15,9% e no concelho da Maia, a taxa de insucesso escolar foi 15,93%, uma das razões poderá ter sido a formação de novos mega-agrupamentos. Neste ano letivo, verificou-se um aumento significativo da taxa de insucesso escolar (nos países da OCDE cerca de 13%), bem como na média do número de níveis inferiores a três.

No caso do presente estudo levado a cabo no concelho da Maia, a Escola Secundária do Castêlo da Maia (ESCM), foi a que obteve uma taxa média de transição/aprovação superior (cerca de 96%); esta escola aplicou critérios mais diversificados, concretizou diferentes projetos baseados em turmas por competências, projetos que certamente foram mais ao encontro do desenvolvimento das capacidades dos alunos, fazendo com que o seu desenvolvimento / aproveitamento fosse melhor. Desta forma, quer os bons alunos quer os menos proficientes beneficiaram no desempenho escolar. Aliás, encontrámos várias turmas sem qualquer nível

inferior a três. Este exemplo constitui-se como um indicador importante no que concerne à constituição de turmas, uma vez que, quando apoiada por projetos que incluam alunos com níveis de proficiência diferentes, poderá contribuir para que os alunos possam entreajudar-se, reduzindo o número daqueles que se sentem de tal forma desmotivados, que veem o abandono escolar como único caminho a seguir. É neste contexto que alguns dos projetos da escola referida, visando apoiar os alunos com maiores dificuldades às disciplinas de Português, Inglês e Matemática, contribuíram para a melhoria dos resultados escolares, fazendo-os sentir melhor sucedidos e incluídos numa escola para todos, que efetivamente, tinha como objetivo primordial explícito na sua Missão e Visão ser «uma escola de, e para todos». No ano letivo 2012/2013, os projetos baseados em turmas por competências deixaram de ser aplicados na escola supracitada, em virtude da mudança da direção da escola por via da constituição de um mega-agrupamento, que entendeu não dar continuidade aos projetos até aí em vigor. Constatou-se que a taxa de sucesso escolar no 3º ciclo diminuiu significativamente, passando de 95,77% para 84,57%, para além de ter aumentado o número médio de níveis inferiores a três por aluno, ou seja, passou de 0,74 para 1,38.

Por outro lado, a nível das políticas educativas, seria desejável que fosse concedido às escolas maior autonomia na constituição das turmas o que permitiria ter em consideração o meio em que se insere a escola e as características individuais dos alunos, de modo a potenciar ao máximo as suas capacidades no processo ensino-aprendizagem. Corroborando esta opinião, Azevedo (2007) afirma que "não mais será viável «pensar global, agir local». Este paradigma ruiu. Teremos de dar lugar e tempo ao pensar global e agir global, pensar local e agir local, pensar e agir glocal, sem perder a referência à proximidade, a quem nos olha nos olhos" (p.120)

Os resultados apresentados resultaram de uma metodologia mista, com análise de pautas de avaliação tendo os dados sido complementados com a informação de entrevistas realizadas às direções das escolas estudadas. Desta forma salienta-se, primeiramente, a influência que a constituição das turmas, no 3º ciclo, tem numa escola para todos.

Naturalmente que também existem vantagens concernentes às turmas heterogéneas não constituindo, obviamente, uma forma de exclusão das turmas homogéneas. Deve-se também ter em conta que a constituição de turmas com alunos com bom aproveitamento, a competitividade saudável entre eles pode funcionar como um "motor" que ajuda a encaminhá-los para a obtenção de melhores resultados. Quando são compostas por alunos com menos sucesso, se se construírem projetos de apoio ao estudo e à melhoria do desempenho escolar, certamente funcionarão como um incentivo a que os alunos melhorem os seus resultados escolares, bem como a sua autoestima. Desta forma, todos se encaminharão para o principal objetivo que qualquer escola preconiza: o sucesso na vida dos seus estudantes.

De acordo com os dados comprovamos a influência que o género (masculino e feminino) tem no sucesso escolar dos alunos do 3º ciclo. Os alunos do sexo feminino conseguem obter melhores resultados escolares do que os do sexo masculino. Em todas as disciplinas se verifica esta situação, mas tal é mais evidente em algumas delas (Português, Francês, Espanhol e Alemão).

Após o tratamento estatístico dos dados que conseguimos obter, verificamos que o reduzido número de alunos por turma é pouco significativo no que se refere ao número de níveis inferiores a três obtido pelos alunos. Aliás as turmas com 27 e 28 alunos são as que têm menos níveis inferiores a três por aluno (1,27). Se alargarmos o intervalo do número médio de níveis inferiores a três por aluno, o número médio de alunos por turma passa para o intervalo de (24 a 29) que engloba mais de 58% dos alunos estudados. Esta ocorrência contraria a opinião maioritária do senso comum, que acredita convictamente que quanto menos alunos existirem na composição das turmas, melhores resultados escolares obterão. Por outro lado, o número de alunos por turma é uma variável demasiado simplista e mesmo perigosa se não se analisar em simultâneo o perfil dos alunos que compõem essas mesmas turmas, ou seja, o número de alunos por turma, por si só, é um facto isolado que não deve ser dissociado de outros que, em geral, lhe estão inerentes, tais como: alunos repetentes, com NEE, com perturbações de comportamento, oriundos de diferentes países. Há outros fatores igualmente importantes, como por exemplo, as condições económicas e sociais dos alunos, a família, a organização do sistema educativo, o funcionamento das escolas, a liderança e as lideranças intermédias, o clima de escola, a prática docente na aula, a disposição e motivação do aluno para aprender, a formação docente e, sobretudo, a monitorização dos projetos e dos resultados escolares.

A política educativa seguida pelo Ministério da Educação, com a formação de dois novos mega agrupamentos escolares, no concelho da Maia, no ano letivo 2012/2013, poderá ter contribuído para a diminuição da taxa de sucesso escolar em cerca de 4%, relativamente aos últimos cinco anos letivos. As escolas envolvidas nesta reorganização escolar, viram na sua maioria a sua taxa de sucesso escolar significativamente reduzida. Por outro lado, verificou-se um aumento do número de níveis inferiores a três, uma vez que, havendo a necessidade de gerir um número tão grande de alunos, professores e assistentes operacionais e técnicos, o acompanhamento personalizado dos alunos poderá ter sido comprometido.

Os resultados escolares no concelho da Maia são bastante díspares, no que concerne aos alunos do 3º ciclo, se tivermos em consideração as diferentes escolas. Com efeito a escola menos bem sucedida (79,86%) e a que obteve melhores resultados (95,77%) encontram-se geograficamente separadas por um gradeamento, logo, encontrando-se inseridas no mesmo meio escolar. Obviamente, vários fatores estarão na origem desta disparidade de resultados, tais como a liderança, os projetos implementados, a motivação e formação do corpo docente, o envolvimento dos alunos e da restante comunidade escolar. A escola mais bem sucedida foi uma escola reflexiva e onde habitualmente se monitorizava permanentemente o impacto da implementação de projetos. Também revelou clareza percecionada e inferida da leitura do Projeto Educativo, em que a Missão e a Visão eram destacadas por via de grandes painéis afixados à entrada da escola e também partilhados por toda a comunidade escolar, que diariamente agia em conformidade, e sabia em cada momento «para onde ir» a fim de «lá chegar» (metas do Projeto Educativo).

Desenvolvendo de forma mais pormenorizada os fatores apontados no parágrafo anterior, consideramos pertinente salientar o seguinte:

- A liderança é a base da organização escolar. Uma liderança forte e dinâmica acaba por conseguir envolver nas práticas de ensino/aprendizagem de todos aqueles que nelas têm um papel ativo. Assim, é primordial a interligação entre a direção de uma escola e os coordenadores dos diferentes departamentos, os diretores de turma e os conselhos de turma, os professores e os seus alunos, os professores e os encarregados de educação, bem como com todos os técnicos e operacionais, permitindo que os ideais e conteúdos veiculados alcancem sem desvios aqueles a quem se destinam.

  A importância e a influência assumida pela liderança na motivação, no clima organizacional das escolas, na análise e na reflexão das práticas educacionais podem gerar um procedimento de mudança em toda a organização escolar. Uma liderança que se foque e dê mais ênfase à «sala de aula» em detrimento das funções meramente administrativas.
- Projetos específicos tendentes à melhoria do sucesso escolar. A sua implementação tem como objetivo colmatar lacunas que não são passíveis de colmatar no contexto da sala de aula. Quando em nome da diminuição de gastos económicos ou da carência de meios humanos eles são reduzidos ou abolidos, certamente a qualidade da aprendizagem tenderá a deteriorar-se e no futuro o seu custo será muito superior ao que seria necessário e desejável investir em termos de prevenção.

  Por outro lado, não nos podemos esquecer que a maioria das direções escolares não se mobiliza para este tipo de projetos de turmas constituídas por competências ou porque não acredita neles, ou simplesmente porque são resistentes à mudança ou, essencialmente porque, aparentemente, isto não é politicamente correto dando muito trabalho e sendo necessário ultrapassar muitas barreiras, desde o pedido de autorização à tutela, passando pelo comprometimento dos docentes, até conseguir que os encarregados de educação e os alunos entendam que não se trata de uma manobra elitista e que todos cheguem à meta com sucesso, de acordo com os seus próprios objetivos e empenho.
- A motivação e formação dos docentes. É conveniente termos em linha de conta que professores motivados conseguem mais facilmente envolver os seus alunos na aprendizagem dos conteúdos que lhes lecionam. Além disso, a formação que a escola oferece aos docentes, ou os incentiva a frequentar no seu exterior, nomeadamente, em instituições de nível superior é fundamental, principalmente se se prende aos aspetos que melhor auxiliem na conquista do sucesso individual e coletivo dos alunos.

Os líderes das escolas devem ser os garantes e incentivadores de um trabalho colaborativo, numa perspetiva otimista, seguindo um fio condutor que conduza à construção de um ensino assente em bases sólidas e atrativas contribuindo para que os alunos se sintam motivados para aprender num equilíbrio permanente entre o entusiasmo na hora do recreio e a vontade de aprender em contexto de sala de aula. Contudo, se queremos construir uma aprendizagem sólida, não podemos perder de vista a consolidação dos conteúdos numa perspetiva crítica, que torne os alunos seres

pensantes, críticos e questionadores e não somente recetores do que lhes é transmitido pelos professores.

Pelo exposto, se forem cumpridos os preceitos nos diversos itens abordados, certamente teremos alunos motivados, participativos e com vontade de aprender, o que obviamente se repercutirá nos resultados por eles alcançados. Acresce ainda, no que a esta temática diz respeito, que urge não perder de vista o papel que a restante comunidade escolar pode desempenhar na obtenção do sucesso escolar. Com efeito, deve ser imperativo em todas as escolas "chamar" as famílias à escola, a fim de que se apercebam do trabalho nelas desenvolvido e que ajudem a complementá-lo no seu exterior, envolvendo-se e criando como que um espírito de comunidade de ensino-aprendizagem.

É fundamental sabermos onde estamos, para onde vamos e o que é preciso fazer para lá chegar! É com base nestas premissas que o líder deve delinear as estratégias a desenvolver para conseguir alcançar as metas traçadas.

Posto isto, devem ser definidas as etapas do percurso a seguir, durante e no fim de cada uma, e fazer-se uma monitorização profunda a fim de aquilatar da pertinência dos esforços desenvolvidos e da necessidade de alterar, banir ou acrescentar alguns aspetos que obstaculizem o fio condutor que se pretende seguir.

Esta monitorização deve fazer-se tendo em conta aspetos como:

- Observação dos resultados turma a turma no final de cada período;
- Comparação dos resultados obtidos nas diferentes turmas tendo em conta os docentes que nelas lecionam com vista a avaliarem a pertinência de se proceder a alterações;
- Os projetos devem ser monitorizados antes, durante e depois de serem implementados, ou seja, deverá ser feita uma avaliação de impactos;
- Quando for necessário proceder a alterações no sistema de ensino aprendizagem deve levar-se em linha de conta que não são unicamente os alunos que participam nestas atividades – os professores e as famílias têm igualmente aspetos a melhorar, uma vez que, todos se complementam nestas tarefas.

Somente com união e o esforço de todos se poderá construir uma escola vocacionada de e para o sucesso. Sucesso não é apenas transitar, sucesso não é tirar nível três, sucesso é que as escolas sejam capazes de levar «tão longe e tão alto» cada aluno de acordo com as suas capacidades, empenho e motivação.

Referências Bibliográficas

Alves, J. M. (2012). *Alunos Bons e Maus.* Revista Visão de 12 de Abril.

Azevedo, J. (2007). *Sistema Educativo Mundial – Ensaio Sobre a Regulação Transnacional da Educação.* V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.

Bolivar, A. (2012). *Melhorar os Processos e os Resultados Educativos – O que nos Ensina a Investigação.* V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.

Charro, M. C. (2012). *Educar Rapazes e Educar Raparigas.* Lisboa: DIEL.

Correia, L. M. (2008). *A Escola Contemporânea e a Inclusão de Alunos com NEE***.** Porto: Porto Editora.

Cortesão, L. (2007). *O Arco-íris na sala de aula? Processos de organização de turmas: reflexões críticas.* Disponível em: http://www.crmariocovas.sp. gov.br/pdf/pol/arco_iris.pdf **-** Cadernos de Organização e Administração Educacional, n.1, ISSN: 1646-7841. [Consultado em 04.03.2014].

Direção-Geral de Estatística de Educação e Ciência (2014). *Educação e números Portugal 2014.* Lisboa. DGEEC.

Fradinho, M. F. (2012). *O Percurso Escolar dos Alunos que Transitaram com Mais de Dois Níveis Inferiores a Três no 3º Ciclo – Dissertação de Mestrado.* Porto: Universidade Portucalense.

Guerra, M. S. (2002a). *Entre Bastidores. O Lado Oculto da Organização Escolar.* Porto: Edições ASA.

Justino, D. (2015). *Recomendação – Retenção Escolar nos Ensinos Básico e Secundário.* Conselho Nacional de Educação.

Lima, J. Á. (2008). *Em Busca da Boa Escola. – Instituições Eficazes e Sucesso Educativo.* V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.

Marzano, R. J. (2005). *Como Organizar as Escolas para o Sucesso Educativo. – Da Investigação às Práticas.* Porto: Edições ASA.

McCollough, S. (2008). *Cidade nos EUA Quer Separar Estudantes por Sexo.*
Disponível em: http://noticias.terra.com.br/educacao/interna/0,,OI2639937-EI8266,
00.html [Consultado em 25.02.2011].

Mendonça, A. (2009). *O Insucesso Escolar: Políticas Educativas e Práticas Sociais. – Um Estudo de Caso sobre o Arquipélago da Madeira.* Mangualde: Edições Pedago.

Ministério da Educação (2013), *Portugal primeiros resultados PISA 2012*. Lisboa: Edições Ministério da Educação.

Molina, M. J. (2013). *Socorro, Sou Professor!* Lisboa: Bookout.

Ribeiro, P. (2002). *Estados Unidos Debatem Escolas Separadas por Sexo***.** Disponível em: http://fersap.no.sapo.pt/02/Separadas.html [Consultado em 04.03.2014].

Romão, P. (2012). *Alguns Fatores Determinantes dos Resultados Obtidos Pelos Alunos do 9º e 12º anos nos Exames Nacionais de Português e Matemática e o Efeito Escola* – Tese de Doutoramento. Porto: Universidade Católica.

Santos, Á. A., B., Ana R., Pereira, Diogo S., *et al* (2009). *Escolas de Futuro – 130 Boas Práticas de Escolas Portuguesas.* Porto: Porto Editora.

Santos, M. (2013). Ao diferenciar não estamos a retroceder. http://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=14630&langid=1

Teixeira, L. e J. G. (2011). *O Impacto do Projecto "Turmas Mais Sucesso" ao nível da Instrução, da Estimulação e da Socialização dos Alunos* In *Revista Portuguesa de Investigação Educacional***.** Porto: Universidade Católica Editora Porto, pp. 49-77.

Brincando de "Ser Sateré-Mawé": contextos lúdicos diversificados como elementos de construção das culturas infantis

Roberto Sanches Mubarac Sobrinho[1]
Universidade do Estado do Amazonas-UEA
rmubarac@hotmail.com

Resumo: O presente artigo consiste na apresentação dos resultado da pesquisa realizada junto à comunidade indígena da etnia Sateré-Mawé – a partir de uma inserção participante e de viés etnográfico em seus contextos cotidianos. A comunidade pesquisada se localiza em uma área urbana na cidade de Manaus, estado do Amazonas, Brasil, tendo como sujeitos um grupo de 12 crianças entre 04 e 12 anos que durante 08 meses foram nossas interlocutoras e nos evidenciaram, através de diversas linguagens – desenhos, escrita, fala, músicas e brincadeiras – como elas vivem e constroem suas culturas da infância, tendo tanto os elementos tradicionais da cultura de seu povo quanto as diversas influências do meio urbano, elencados nos seus "jeitos de viver" sua cultura de maneira lúdica. O texto reflete juntamente com as crianças a importância da valorização da cultura Sateré-Mawé através das brincadeiras, dos desenhos, das músicas tradicionais e da língua, e como neste "lugar fronteiriço" – o espaço urbano – são construídas estratégias para garantir seus "jeitos" próprios de ser indígenas, de viver e construir suas culturas da infância, de ser da etnia Sateré-Mawé e, ainda de se relacionar com o "mundo" e a escola do "branco". A pesquisa nos demonstrou a importância de olhar e compreender a infância sob a ótica das crianças Sateré-Mawé, entendendo que neste grupo indígena o conceito de infância é bastante distinto dos conceitos veiculados nos espaços acadêmicos, e o quanto, a partir desta compreensão, passamos a respeitar os seus modos de viver a criança. Não aquela criança que se enquadra nos padrões das sociedades de consumo e que tem no brinquedo industrial e na mídia, a definição da imagem de si mesma. Mas, a visão das próprias crianças, que ao valorizarem suas culturas lúdicas, mostraram-nos o quanto vale a pena ser diferente num mundo que tanto impõe a padronização.

Palavras-chave: Criança Indígenas, Culturas Infantis, Atividades Lúdicas

Introdução:

A tessitura deste artigo objetiva-se a realizar uma incursão no espaço social das crianças da etnia indígena Sateré-Mawé, tendo como elemento central deste "contato" diversas atividades lúdicas desenvolvidas pelas crianças em seus espaços cotidianos, o que, em nosso entender, contribuiu para chegarmos mais próximos a elas, criando processos interativos através das inúmeras brincadeiras nas

[1] Professor Adjunto da Universidade do Estado do Amazonas. Doutor em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Amazonas-FAPEAM (rmubarac@hotmail.com).

quais participávamos e desenvolvíamos juntos, é claro, com a permissão e o consentimentos do grupo.

O texto é parte da pesquisa de cunho etnográfico que foi realizada na comunidade indígena WAYKYHU da etnia Sateré-Mawé, na qual vivem 64 moradores, entre adultos e crianças e que habitam uma "área verde"[2] na zona urbana da cidade de Manaus-Amazonas-Brasil e fez parte dos estudos de doutoramento em educação e como professores da Universidade do Estado do Amazonas, que realizamos através de nossos grupos de pesquisas[3]. Assim, para Cohn (2005: 10), "usando-se da etnografia, um estudioso das crianças pode observar diretamente o que elas fazem e ouvir delas o que têm a dizer sobre o mundo".

Os recursos metodológicos utilizados nesta abordagem etnográfica foram bastante diversificados: pesquisa de campo, observação participante, caderno de campo, gravadores, máquina fotográfica, filmadora, registro sistemático das situações e diversos desenhos que foram produzidos pelas crianças e que serão demonstrados e discutidos no decorrer do texto, no intuito de conhecermos melhor os modos de viver a infância desse grupo de crianças e as diversas formas utilizadas na construção de suas culturas infantis nos contextos da cultura tradicional de seu povo e na relação "fronteiriça" com a cultura da comunidade circundante, ou seja, o espaço urbano.

Assim, nossa tessitura será organizada, como uma peça artesanalmente montada, fio a fio, pedaço a pedaço, como na tradição dos povos indígenas, que, sem muita sofisticação ou mistério, vão buscando na natureza elementos para compor os seus ambientes de vida, suas formas de compreender o mundo, sua cosmovisão[4] que vai desde o mais simples ato de apreciar a natureza a uma das mais sublimes ações entre eles, a de procriar e educar seus filhos. Para (Bonin, 1999: 16):

> Analisar o modo como um povo indígena concebe e desenvolve a educação é puxar um dos fios de um tecido complexo e abrangente. Aspectos econômicos, religiosos, sociais, educacionais, culturais, identitários estão de tal maneira emaranhados que, ao puxar um fio, todo o tecido se movimenta. É por isso que em minha pesquisa procurei acionar fontes diversas de dados com o desafiante objetivo de compreender esse tecido.

Neste caminho, de recorrer a várias fontes e poder caminhar por diversas literaturas sobre os povos indígenas – uma vez que para cada etnia é preciso se realizar uma delongada incursão na sua realidade – é que o texto se organiza em duas partes nas quais buscaremos caracterizar alguns dos momentos lúdicos e discuti-los tendo por base, a escuta que fizemos das vozes das crianças e as escolhas que foram feitas, sempre, junto a elas, ou melhor, com elas, para que não enveredássemos num caminho onde o pesquisador acaba por definir sozinho o que tem que fazer. Neste sentido, as explicações de (Ferreira, 2002: 150) são fundamentais, na composição deste processo em que;

---

[2] A área pertence à Prefeitura de Manaus e foi "invadida" pelos indígenas no final da década de 1980. Há um processo junto a justiça federal para torná-la terra indígena, o que garantiria a eles, a posse da terra, um dos fatores mais críticos entre os indígenas brasileiros.

[3] Núcleo de Estudos e Pesquisa da Educação na Pequena Infância/CED/UFSC e Grupo de estudos sobre a Crianças e os Jovens no Amazonas: imaginários, representações históricas e problemas educacionais da atualidade/ENS/UEA.

[4] Termo apropriado do texto de (Nascimento, 2005).

> [...] relações e interacções sociais entre adulto e crianças e entre estas ultimas, onde poderes, racionalidades e subjectividades, aferindo-se em permanência, (re)constroem reflexivamente sentidos partilhados do que «ali se está a fazer», assim é preciso entrar cuidadosamente no terreno.

Essa postura de pesquisa ajuda o pesquisador a entrar, na visão de (Caria, 2002: 12) "[...] dentro do contexto em análise, apesar de não se transformar em autóctone", o que se refletiu nas atitudes das crianças frente aos nossos objetivos e a forma como elas participaram cada dia mais efetivamente na condição de sujeitos.

> [...] trabalhar com crianças, poderá fornecer contextos especialmente valiosos para recolha de dados, contextos que poderiam levar a informações detalhadas e a revelações de conhecimento geralmente não conhecido pelos adultos (Mayall, 2005: 138).

Assim, a primeira parte trata das brincadeiras e da forma prática como as crianças vivenciavam estes momentos de (re)construção da cultura Sateré-Mawé e também dos elementos que são incorporados da cultura dos "brancos", principalmente aqueles adquiridos na escola.

Na segunda parte, traremos alguns dos desenhos feitos pelas crianças e as interpretações sobre os momentos em que elas os faziam. Neste contexto a uma variação entre os rituais, as músicas tradicionais e a confecção da farinhada – cultura própria do povo Sateré-Mawé – mas que as crianças urbanas nunca participaram por vários motivos que serão detalhados ao longo do texto.

Logo, viver a infância é uma atitude de plenitude que contribui para que possamos conhecer melhor e adentrar nos mundos infantis deste grupo indígena, que ainda se apresentam bastante desconhecido a nós pesquisadores.

1. Brincadeiras infantis: um reflexo do cotidiano das crianças Sateré-Mawé

Durante os oito meses da pesquisa etnográfica que realizamos com as crianças, foram vivenciadas muitas experiências entre nós e elas, nas quais, muitas vezes, fomos envolvidos diretamente na sua realização, é claro quando as crianças assim permitiam e aceitavam nossa participação.

Não será possível descrevermos e analisarmos todas as situações devido à avolumada quantidade de "dados" principalmente pela especificidade e restrição colocada na escrita de um artigo. Desta maneira, escolhemos, juntamente com as crianças, expor e explicar a brincadeira de casinha (Mêp iát) que é uma das mais comuns entre elas e que lhes parecia uma necessidade de realizarem constantemente.

As descrições que procederemos aqui partiram de escolhas feitas em acordo com as crianças, diante daquilo que para elas era mais significante, neste universo de inúmeras possibilidades. Assim, também nossas análises estão ligadas diretamente com a participação das crianças em todo o processo. Tal opção é reforçada pela posição de (Silva, Barbosa & Kramer 2005: 52). Segundo estas autoras:

> É preciso que o pesquisador se coloque no ponto de vista da criança, como se estivesse vendo tudo pela primeira vez [...]. Isso vai exigir do pesquisador descentrar seu olhar adulto para poder entender, através das falas das crianças, os mundos sociais da infância.

As meninas se reuniam num espaço coberto**,** que é usado como uma oficina de artesanato, ou nas barracas de venda de artesanato ou em outros lugares onde houvesse possibilidade de brincarem, desde que os adultos não estivessem trabalhando. Então elas ocupavam o local disponível. Rapidamente iam chegando e já começavam a brincar. Arrumavam a "casa" com os vários objetos que dispunham ao seu redor. Tijolos e pedaços de madeira viravam bancos, mesas, camas, armários que eram adornados com folhas, pedrinhas, sementes e tudo que possibilitasse a elas compor o ambiente.

"Essa aí é a minha casinha (apontando para o desenho que fez), tem um sol perto dela, e umas nuvens. Tem também um monte de árvores, pra nós podermos comer as frutas. (Talice, 09 anos).

"Nós gostamos de brincar de um monte de coisa, mas casinha é mais legal" (Raquel, 09 anos).

"Eu e a Raquel nós brincamos assim: quando é só louça de cozinha, a gente bota na cozinha, aí quando é só coisa de banheiro, a gente bota no banheiro, quando é só coisa do quarto, a gente bota no quarto, a gente faz cadeira, faz caminha, né Raquel?" (Taíza, 12 anos).

"Eu arrumo a casinha pra nós brincar de fazer comidinha com as folhas"(Nandria, 05 anos).

Começavam com a limpeza da casa, depois iam arrumando os cômodos (quase sempre dois ou três, assim como em suas moradias, muitas delas não possuem banheiro, que são socializados entre os poucos que existem no lugar) e, por fim, faziam as comidas para se alimentarem. As atividades eram sempre socializadas, não havendo, aparentemente, hierarquia entre elas, apesar de estarem brincando juntas crianças dos dois aos doze anos de idade. Um fato que nos chamou bastante atenção é que, na maioria das vezes, somente as meninas participavam da brincadeira, o que nos parece bastante familiar em nossa cultura. Nas poucas vezes em que os meninos estavam presentes, era para assumirem a função do pai.

> [...] o foco no conhecimento articula a cultura de modo que a torna transitiva na interação entre as pessoas, devido ao seu uso potencial por ambas as partes. Assim, outros modos de representação e outras questões mais dinâmicas vêm à tona quando modelamos a cultura nessas modalidades: variação, posicionamento, prática, troca, reprodução, mudança, criatividade (Barth, apud Tassinari: In: Silva E Ferreira, 2001: 65).

Nunes (1997: 197), em sua pesquisa com os A'uwé-Xavante, também observou a freqüência com a qual as crianças, na aldeia, brincavam de casinha e desenvolviam atividades extremamente importantes para serem incorporadas às suas culturas. Segundo a autora:

> A 'brincadeira de casinha' oferece imensas possibilidades de reflexão sobre a leitura que a criança faz da sua sociedade, desde o grupo doméstico até ao universo de todas as relações comunitárias, elaborando-as, reformulando-as e expressando-as, manifestando apreensão de traços culturais através de uma das práticas mais comuns entre as crianças de todas as culturas e de todas as épocas.

Ainda associada a esta brincadeira, vivenciamos as crianças assumirem papéis diferenciados na organização da casa, mas as evidências indicam não haver uma forma determinada pois**,** nas várias vezes que as observamos**,** elas variavam constantemente as funções. Um desses papéis era o de cuidar das crianças, ou seja, a idéia da maternidade. Uma das meninas trazia a sua boneca (industrializada) para que pudessem cuidá-la e as demais**,** ao pegarem-na no colo, davam-lhe nomes diferentes, sem haver discordância entres as mesmas para tal situação. Para elas, mesmo a boneca tendo uma dona, no ato de brincar, cada uma assumia o lugar da mãe, ou seja, a reprodução ou a ressignificação do imaginário sobre a maternidade.

> *"Minha filha é a Laíze" (Nandria, 05 anos).*
>
> *"A minha é a Taiana, eu dou mamadeira pra ela" (Talice, 09 anos).*
>
> *"Eu gosto da minha criança, ela tem o nome igual ao meu (Laiz, 08 anos).*
>
> *"A gente coloca outros nomes quando não quer botar igual ao nosso, a gente coloca outro nome de flor, natureza, passarinho" (Taíse, 12 anos).*

De acordo com (Silva, Macedo e Nunes 2002: 79), as brincadeiras são momentos fundamentais para compreendermos o universo infantil, pois as crianças sabem coisas que muitas vezes se quer nos passariam pela cabeça. Reforçam as autoras que:

> Essas brincadeiras estabelecem entre si uma relação de complementaridade, refletindo momentos de interiorização e exteriorização, de concentração e de expansão, de descoberta e de reafirmação, de vivências individuais e coletivas, por certo necessários a um desenvolvimento equilibrado e pleno.

Pensar esse espaço das brincadeiras como fundamental para a construção de uma cultura coletiva, sem dúvida, é uma tarefa de importância ímpar, pois as crianças parecem compreender de forma muito clara a constituição objetiva deste espaço. Brincar é uma "performance" que se remete diretamente às atividades diárias vividas pelos adultos e possibilita às crianças interferirem nessa realidade de forma dialógica e relacional, construindo papéis sociais onde as suas formas de interpretar a realidade, apresenta-se, inclusive, como expressão de seus questionamentos ao determinismo dos adultos frente às suas possibilidades de enfrentamento do mundo.

Entre os Sateré-Mawé, as crianças são membros ativos da sociedade. Apesar de estarem no espaço urbano – ou seja, fora de seu meio tradicional – eles compreendem a infância como uma etapa da vida que se sustenta no convívio coletivo e respeitoso, ou seja, a educação é um fator fundamental nesse processo, como nos afirma (Melià, 2000: 12):

> Os povos indígenas sustentaram sua alteridade graças a estratégias próprias, das quais uma foi precisamente a ação pedagógica. Em outros termos, continua havendo nesses povos uma educação indígena que permite que o modo de ser e a cultura venham a se reproduzir nas novas gerações, mas também que essas sociedades encarem com relativo sucesso situações novas.

2. A infância a partir das falas e dos desenhos das crianças

O conceito de infância que adotaremos aqui não será determinado pelos preceitos estabelecidos nos campos disciplinares, nem pelas determinações jurídicas, apesar de fazermos referências a estes, pois, segundo Cohn (2005, p. 09), "[...] não podemos falar de crianças de um povo indígena, sem entender como esse povo pensa, o que é ser criança e sem entender o lugar que elas ocupam naquela sociedade".

Para os Sateré-Mawé, a infância é a fase da vida que vai do nascimento até o Ritual da Tucandeira ou Tocandira, quando o menino se torna homem. Ou seja, não há uma relação direta com o desenvolvimento feminino, mas o rito, para eles, é o balizador entre os dois mundos, o do adulto e o da criança, marcando definitivamente o status e as determinações das posições na sociedade.

> O ritual torna explícita a estrutura social, a cristaliza simbolicamente, expressa o sistema de relações sociais ideal aprovado entre os indivíduos que participam. Os ritos fazem visíveis as alianças políticas que precisam ser mostradas para serem simbolizadas, dão significado aos símbolos abstratos. Através dos ritos as pessoas se sentem parte de uma comunidade política. Os rituais relacionam o local com o pertencimento a unidades mais amplas, expressam as relações entre grupos, relacionam tempos míticos com tempos históricos (Alvares, 2005: 04).

Para compreendermos os processos que envolvem a construção da identidade e das culturas infantis, faz-se necessário adentrar ao modo como o ritual é tratado e sua força na estrutura desta sociedade. Apesar das crianças não participarem, elas convivem com o poder simbólico[5] que o mesmo possui para os Sateré-Mawé, o que as leva a indiretamente a estarem convivendo com os preparativos e com a importância que o Waumat possui para o seu povo.

Segundo (Alvares, 2005: 05):

> WAUMAT, o ritual da tocandira, pode ser divido em três partes: a preparação; o ritual propriamente dito; a reintegração num novo status [...]. No caso do *waumat* o período de preparação para os que vão deixar-se ferroar estaria marcado por uma série de interditos alimentares, espaciais, e outros de caráter sexual. O interdito separa o iniciado do resto do grupo na preparação para o ritual, apesar de que na atualidade este período de interdito e tabus alimentares seja menos rigidamente observado. Durante o ritual propriamente dito, os jovens introduzem a mão numa luva de fibras onde são inseridas as formigas tocandiras (*paraponera clavata sp*), com o ferrão voltado para o interior. Esta ação é acompanhada por uma série de cantos, ao ritmo do chocalho, e uma dança da qual participam várias pessoas do grupo. A passagem aconteceria depois de introduzir a mão vinte vezes e passar por um teste de caça e outro de purificação, para completar a mudança de status.

[5] Apronfundamentos em Boudieu (2004).

> Apesar de certa flexibilidade na finalização da série de ferroadas, todas as pessoas sabem quantas vezes o rapaz botou a mão na luva e sua atitude frente ao desafio.

Sendo o ritual um marco balizador entre a infância e a fase adulta, ele representa para as crianças a transformação mais forte no seu processo de desenvolvimento. Para os meninos (Pian),[6] é o período de comprovar sua força às novas atribuições perante os mais velhos e, principalmente, demonstrar a sua família a capacidade de enfrentar a dor e superar os obstáculos da vida com saúde, coragem, honra e outros valores considerados fundamentais a esse povo. Já para as meninas (Pirin), é o período de esperar pelo marido, de ser escolhida por um dos guerreiros novos para continuar a tradição da maternidade. Entre elas a idade é mais relacionada à primeira menstruação, não havendo uma etapa determinada para poderem ser escolhidas. A partir do ritual começa a separação mais efetiva dos mesmos, que até então convivem diretamente nos diversos espaços da comunidade (Pereira, 2003). Elas assim relatavam o ritual:

> *"A gente dança três passos pra frente e pra trás, nós só podemos fazer isso"(Laiz, 08 anos).*
>
> *"Eles, os meninos, botam as mãos na luva, tem que ferrar 200 vezes, eu acho que é assim né?" (Taíza, 12 anos).*
>
> *"Só os meninos maiores podem pôr a mão na luva, a gente não pode por que ainda é pequeno" (Mateus, 07 anos).*

Gabriel, 06 anos, ao falar sobre o ritual, nos disse que somente os meninos podem participar e em seu desenho, expôs a aldeia (casa), o sol e a lua (pois segundo ele o ritual demora o dia todo) a luva e as formigas (Tucandeiras). "Eu como sou menino vou fazer o ritual da tucandeira, mas só quando eu tiver maior, ainda sou pequeno então não posso participar, mas eu já vi os outros pondo as mãos nas luvas".

Entre os Sateré-Mawé "urbanos", a manutenção desta tradição é condição fundamental para a preservação de sua cultura[7]. Eles são enfáticos em transmitir desde cedo para as crianças a importância deste "momento" para o seu povo e elas o fazem numa dimensão interpretativa[8] através do brincar. Viver no espaço urbano e conviver com as diversas formas de negação e adaptação aos valores da sociedade circundante, acaba levando os adultos, a construírem estratégias de mediação entre essas fronteiras.

---

[6] Todos os termos em Sateré foram extraídos do livro de Pereira (2003).
[7] (Geertz, 1989).
[8] (Corsaro, 2002).

> A articulação social da diferença, da perspectiva da minoria, é uma negociação complexa, em andamento, que procura conferir autoridade aos hibridismos culturais que emergem em momentos de transformação histórica (Bahba, 1998: 20 e 21).

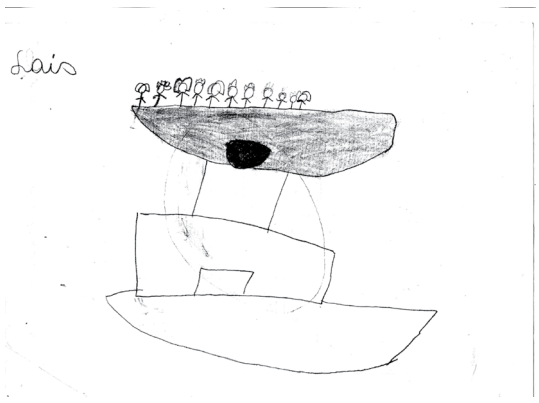
Nas palavras do Cacique Luiz, essa importância se torna bastante evidente.

> *"Nós sabemos separar a água do vinho, o branco tem o carnaval, as festas dele e nós temos o nosso ritual da tucandeira. Coloca 250 tucandeira no Saripé e aí nós colocamos a mão lá, aí mostrando que nós somos guerreiros, somos felizes, temos saúde e resistência. É só os homens que tem a condição de meter a mão no Saripé, a mulher é pra acompanhar o ritual, elas são as nossas parceiras. Pra nós aqui com 13 anos ele já é pescador, caçador, então ele já ta liberado pra enfrentar o ritual".*

Outro elemento da cultura que as crianças incorporam de forma bastante forte é a aprendizagem das músicas tradicionais, cantadas pelos adultos e transmitidas a elas pelas suas mães[9]. Na comunidade eram momentos constantes durante suas atividades, elas estarem cantando essas músicas. Como há um número significativo dessas canções que fazem parte do cotidiano das crianças, faremos a descrição de uma delas, escolhida pelas próprias crianças e procederemos nossas reflexões, compartilhando as representações que o grupo explicitou através das suas falas.

A música escolhida é chamada pelas crianças de "Fazer a farinhada". A letra que utilizaremos foi descrita por elas mesmas, ora escrevendo, ora cantando - quando não sabiam como se escrevia certas palavras. Desta maneira, preferimos transcrevê-la literalmente, a partir do entendimento e da representação delas, sem interferência nossa.

> *"Pra fazer a farinhada...*
> *Muita gente eu vou chamar... (bis)*
> *Só quem entende de farinha...*
> *venha peneirar aqui...(bis)*
> *Todo povo de Maués...*
> *Venha peneirar aqui...(bis)*
> *Só quem entende de farinha...*
> *venha peneirar aqui..."(bis)*



Laiz (08 anos), desenhou várias pessoas juntas ao redor do forno, lugar onde a farinhada é preparada, além de por um barco onde os Sateré levam a farinha para outras aldeias da etnia ou para serem vendidas na cidade. *"Todo mundo fica ao redor do formo para que a farinhada fique boa, minha mãe conta pra nós que todo mundo ajuda por isso dá muita farinha".*

A ênfase nesta música se remete bastante à cultura dos Sateré-Mawé, na produção de farinha de mandioca

[9] (Laraia, 1986).

(Mani), alimento importantíssimo para eles. São diversas as comidas (Miú) feitas com a farinha, mas, entre os Sateré "urbanos", e logo, as crianças, o Chibé[10] é a mais comum de todas.

As duas primeiras estrofes da música mostram a importância da organização coletiva e o quanto é cultivado entre eles o trabalho em grupo, ou seja, o *puxirum*, o fazer, o preparar (Etonon). As crianças fazem questão de reforçar a idéia de que *"muita gente eu vou chamar...",* não só através da própria música, mas dos gestos que faziam quando cantavam. Ao serem indagadas sobre a farinhada, elas prontamente nos explicavam:

> *Farinhada tem que ter muita gente, né professor? Se não num da pra fazer"(Laiz, 08 anos).*
>
> *"É uma farinha de comer" (Gabriel, 06 anos).*
>
> *"A gente faz a farinhada lá no interior, a vovó fazia a gente descascar e botamos no fogo, depois fazia a farinhada"(Taize 12 anos, a única das crianças que participou de fato da farinhada quando morava na aldeia).*
>
> *"É um alimento muito bom" (Gabriel, 06 anos).*
>
> *"A gente come peixe com farinha" (Mateus, 07 anos).*
>
> *"A gente compra a farinha por que não tem como fazer a farinhada aqui" (Késia, 10 anos).*
>
> *"A gente ta sempre junto cantando a música da farinhada, mas nós nunca fizemos. Mas pra cantar é bom com todas crianças, minha mãe disse que pra fazer também todo mundo ajuda" (Raquel, 09 anos).*

As falas reforçam os versos da música e a idéia de que todos têm que participar, pois o resultado desse esforço coletivo é o alimento que será distribuído entre eles. No entanto, é importante deixar bem claro que para elas o "fazer a farinhada" está ligado ao imaginário, ou seja, uma construção simbólica, pois na comunidade elas não preparam a farinhada, lá não existe nem a matéria-prima e nem o local apropriado (forno). Mas é notória a vivacidade que as mesmas expõem quanto à vontade de participar desse importante "ato". Elas, ao cantarem a música, demonstram, por seus gestos, como se corta, descasca, prepara e todos os demais processos envolvidos na farinhada.

Considerações finais

Cantar, brincar, reproduzir o cotidiano dos adultos ou ressignificá-lo, identificar os limites territoriais e sociais[11] que as diferenciam dos demais moradores do bairro ou alunos da escola que estudam, pintar a pele, querer falar a língua que seus pais falam e elas não sabem, mas querem aprender, dentre outras vivências observadas, são elementos presentes na cultura das crianças Sateré-Mawé, que caracterizam os seus jeitos de viver a infância. Jeitos esses talvez ainda pouco compreendidos ou incompreendidos, pela nossa cultura dominadora, mas que, para elas e seu povo, faz sentido e garante a condição de ser diferente.

---

[10] Comida feita em uma cuia, onde se mistura água com farinha d'água (Ui), ou a farinha de mandioca (Mani) grossa, para servir de alimento. Em sateré, chama-se Urgia.

[11] (Hall, 1997).

As falas das crianças, seus desenhos e as diversas formas de se expressarem, representam um riquíssimo acervo para chegarmos à compreensão dos seus jeitos de viver a infância[12]. Porém, há ainda um caminho muito longo a se seguir, sendo necessário ultrapassar determinações metodológicas cristalizadas[13] e compreender de fato que a criança produz um conhecimento sobre si própria e sobre o mundo. Neste sentido, afirma (Sarmento, 2002:16) que:

> Articular o imaginário com o conhecimento e incorporar as culturas das infâncias na referenciação das condições e possibilidades das aprendizagens – numa palavra, firmar a educação no desvelamento do mundo e na construção do saber pelas crianças, assistidas pelos professores nessa tarefa de que são protagonistas – pode ser também o modo de construir novos espaços educativos que reinventem a escola pública como a casa das crianças, reencontrando a sua vocação primordial, isto é, o lugar onde as crianças se constituem, pela acção cultural, em seres dotados do direito de participação cidadã no espaço colectivo.

Quando estivermos efetivamente vivenciando essa possibilidade, nossos esforços e o de muitos outros pesquisadores citados neste texto, terão valido a pena. Aliás**,** já valem, pois nada mais gratificante do que ouvir o que elas têm a nos dizer. Nada mais rico do que aprender com elas a olhar o mundo. Nada mais fascinante do que caminhar pelos seus imaginários. Nada mais instigante do que ter a possibilidade de chegar a um destino onde o caminho não está dado, precisa ser construído num processo constante de interações. Aos que se encorajarem nessa "aventura", o caminho é sem volta, felizmente, pois ao escutarmos o que elas têm a nos dizer, jamais seremos os mesmos. O convite está lançado.

Referências

Alvares, G. (2005) O. *O ritual da tocandira entre os Sateré-Mawé: aspectos simbólicos do waumat*. Brasília: Departamento de Antropologia, Univerisdade de Brasília.

Bhabha, H. K. (1998). *O local da cultura*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

Bergamaschi, M. A**.** (2005) *Nhembo´e*: *enquanto o encanto permanece! processos e práticas de escolarização nas aldeias Guarani*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (Tese de Doutorado).

Bonin, I. T. (1999). *Encontro das Águas***:** *educação e escola no dinamismo da vida Kambeba.*Brasil: UNB. (Dissertação de Mestrado).

Bourdieu, P. (2004) .*A produção da crença*: *contribuição para uma economia dos bens simbólicos*. 2. ed São Paulo: Zouk.

Caria, T. H. (2002). A construção Etnográfica do Conhecimento em Ciências Sociais: reflexividade e fronteiras. In T. H. Caria, *Experiência Etnográfica em Ciências Sociais* (pp. 9-20). Porto: Afrontamento.

---

[12] O livro organizado por (Faria, Demartini e Prado, 2002), representa para a literatura brasileira, um marco nos estudos que envolvem o testemunho infantil e avança no sentido de dar credibilidade científica à "voz" das crianças.

[13] A esse respeito (Graue & Walsh, 2003) trazem uma valiosa contribuição.

Cohn,C. (2005). *Antropologia da Criança***.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

Corsaro, W. A. (2002) A Reprodução Interpretativa no Brincar ao "Faz-de-conta" das Crianças. *Educação, Sociedade e Cultura*, 17, 113 a 133.

Faria, A. L. G. de; DemartinI, Z. F. & PRADO, P. D. (Orgs.) (2002). *Por uma cultura da infância*: *metodologias de pesquisa com crianças*. Campinas, SP: Autores Associados.

Ferreira, M. (2002). Os estranhos «sabores» da perplexidade com crianças em Jardim de Infância. In T. H. Caria, *Experiência Etnográfica em Ciências Sociais* (pp. 149-166). Porto: Afrontamento.

Geertz, C. (1989). *A Interpretação das Culturas***.** Rio de Janeiro: LTC.

Graue, M. E. & Walsh, J. D. (2003). *Investigação etnográfica com crianças*: t*eorias, metodos e ética.* Lisboa: Fundação Colouste Gulbenkian.

Hall, S. (1997). *Identidades Culturais na Pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A.

Laraia, R. B. (1986). *Cultura - um conceito antropológico*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Mayall, B. (2005). Conversas com crianças: trabalhando com problemas geracionais. In P. Christensen & A. James, *Investigações com crianças*: *perspectivas e práticas*. Porto: Ediliber.

Melià, B. (2000). Educação Indígena na escola. *Cadernos Cedes*, Ano XIX, 49, 11-17.

Nascimento, A. C**.** (2005). *A cosmovisão e as representações das crianças Kaiowá-guarani*: *o antes e o depois da escolarização*. Douratos-MS.

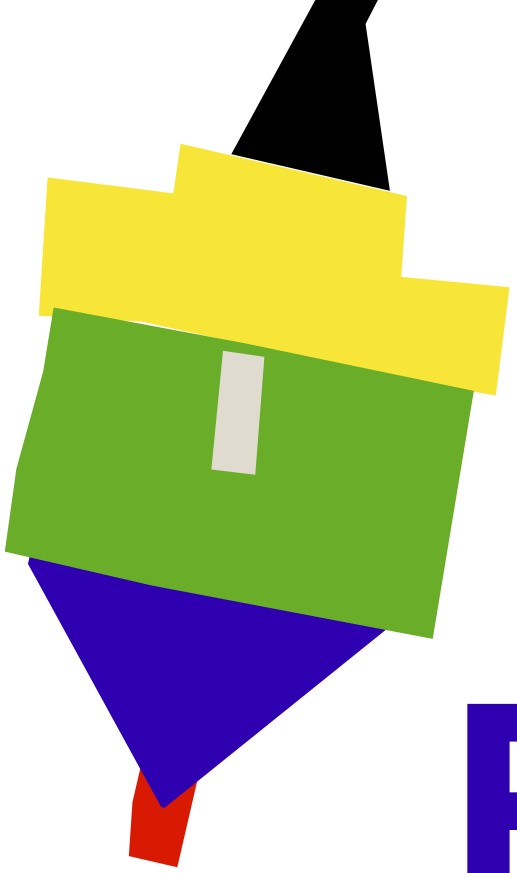
Nunes, Â. M. (1997). *A sociedade das crianças A'uwé-xavante*: por uma antropologia da criança. São Paulo: Universidade de São Paulo. (Dissertação de Mestrado).

Pereira, N. (2003) *Os índios Maués*. 2. ed. rev. Manaus. Editora Valer e Governo do Estado do Amazonas.

Sarmento, M. J. (2002). *Imaginários e culturas da infância*. Porto: IEC.

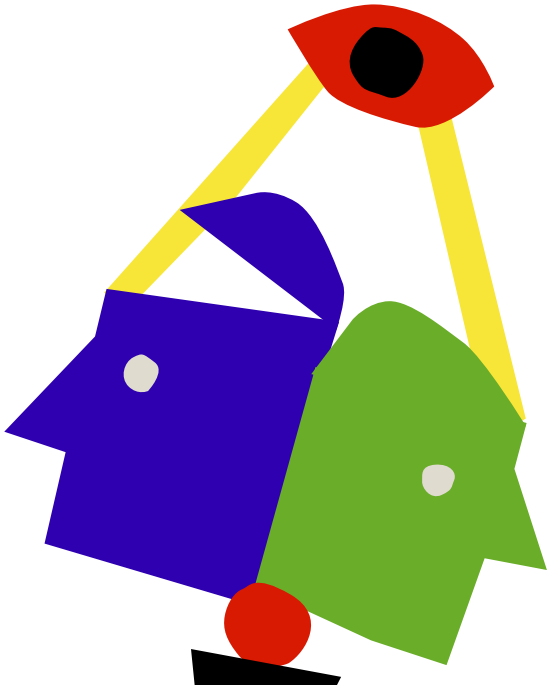
Silva, A. L. da; Macedo A. V. L. da S. & Nunes, Â. (Orgs.). (2002). *Crianças Indígenas. Ensaios Antropológicos*. São Paulo: Global.

Silva, J. P. da; Barbosa, S. N. F. & Kramer, S. (2005). Questões teórico-metodológicas da pesquisa com crianças. *Perspectiva, revista do Centro de Ciências da Educação***,** 23(01), 41-64.



EIXO 08

O/A Diretor/a em ação: estudos



Situações de conflito, indisciplina e violência: o campo de tensão na gestão de escolas públicas

Angela Maria Martins
Fundação Carlos Chagas-PPGE/Unicid
ange.martins@uol.com.br

Cristiane Machado
PPGE/Unicid
cristiane13machado@yahoo.com.br

Maria Helena Bravo
Bolsista Fundação Carlos Chagas/FEUSP
mh.bravo@yahoo.com.br

Resumo - Este trabalho é parte integrante de investigação maior - Conflitos no espaço escolar: a gestão de escolas públicas em contextos vulneráveis - que busca analisar a relevância que o tema das situações de conflito, indisciplina e violência vem logrando no campo das políticas públicas de educação (Ceccon et alli, 2009; Abramovay, Rua, 2002; Aquino, 1998; Cardia, 1999; Debarbieux, Blaya, 2002; Minayo, 1999; Charlot, 2002), por meio de programas específicos e/ou de questões em avaliações externas, como a Prova Brasil. No Estado de São Paulo (Brasil), a Secretaria de Estado da Educação implementou, desde 2011, o Sistema de Proteção Escolar (SPEC), com o objetivo de instaurar na rede de escolas estaduais a resolução de conflitos, por meio das funções atribuídas ao Professor Mediador Comunitário, responsável por articular ações de mediação no espaço escolar. O estudo original partiu do pressuposto que no cotidiano escolar e nas relações que se estabelecem entre equipes de gestão e os demais atores escolares, instituem-se processos de (re) interpretação do conjunto normativo e legal, preconizado por órgãos centrais. Tomando por base essa premissa, foram sistematizadas as respostas de diretores de escolas estaduais do município de Guarulhos registradas nos questionários contextuais da Prova Brasil de 2011, referentes às questões de violência. Na sequência, realizou-se um aprofundamento dessas questões, por meio de pesquisa qualitativa com 43 diretores de escolas da rede estadual de ensino em Guarulhos, inseridas no Sistema de Proteção Escolar, com vistas a apreender os significados atribuídos por esses profissionais às situações de conflito e violência no espaço escolar.

Palavras-chaves: conflitos em escolas; políticas educacionais; gestão escolar.

Introdução

Registre-se, inicialmente, a relevância de se analisar diretrizes de governo, articuladas em determinado período histórico e negociadas por entrelaçamentos de interesses. No cenário contemporâneo esse processo amplia a complexidade do entendimento sobre o que o governo faz, para quem e por que, pois coloca em evidência novos atores sociais[1]: o Estado, que abriga grupos de interesses de funcionários públicos; organizações não governamentais, entidades sindicais e grupos representativos de interesses específicos, como os que defendem o direito às

[1] Ver a discussão realizada por Souza (2003) sobre os teóricos precursores no campo das políticas públicas.

diferenças. Assim, políticas públicas são traduzidas em ações que se realizam em processo, durante o qual negociações são encetadas e grupos em conflito influenciam a agenda de governo. Nesse sentido, a realização de estudos no campo das políticas educacionais[2] que centram seu foco na avaliação de planos, programas e projetos - subárea no campo da análise de políticas – pode contribuir para ampliar o debate sobre o contexto no qual são geradas as intenções e ações governamentais, assim como propiciar uma visão mais cuidadosa sobre o que ocorre efetivamente na rede de escolas em sua operacionalização.

Ressalte-se que identificar o que pensam os profissionais da educação e como atuam no seu cotidiano de trabalho constitui uma abordagem que amplia o conhecimento sobre possibilidades e limites na operacionalização de programas e projetos de governo. Considerando essa perspectiva, os dados analisados neste texto se inserem em investigação maior[3] cujo propósito é analisar um programa denominado Sistema de Proteção Escolar (Resolução SE 19, de 12/02/2010), que apresenta como objetivo central instaurar na rede pública de escolas do estado de São Paulo/Brasil, ações para prevenir, mediar e resolver conflitos. O Sistema foi implantado de forma descentralizada e gradativa e, para operacionalizá-lo, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEESP) criou a função do Professor Mediador Escolar e Comunitário (PMEC), responsável pela mediação de conflitos na rede pública de ensino paulista. A partir desse escopo legal os órgãos centrais da SEESP elaboraram os Manuais denominados Normas Gerais de Conduta Escolar (São Paulo, 2009a) e Proteção Escolar e Promoção da Cidadania (São Paulo, 2009b), documentos que pautam a operacionalização do referido Programa.

O estudo aqui analisado tem como ponto de partida o pressuposto que no cotidiano escolar instituem-se processos de (re) interpretação do conjunto normativo e legal, preconizado por órgãos centrais. Pondera, também, que conflitos emergem cotidianamente nos contextos escolares e, ao não serem razoavelmente elaborados, podem se configurar como problemas graves de indisciplina ou se transformar em situações de violência física.

A essa questão central, somou-se outro questionamento advindo do percurso da investigação: de que forma diretores de escolas públicas expressam conhecimento do escopo legal do programa e como atribuem relevância a aspectos/fatos/situações/acontecimentos envolvendo conflitos nas escolas por eles administradas?

Situações de conflitos, violência e indisciplina no espaço escolar têm sido objeto de inúmeros estudos no Brasil e no cenário internacional. De modo geral, a literatura da área aponta, sobretudo, a polissemia do termo violência e suas relações com os termos conflito e indisciplina.

---

[2] A necessidade de explicar a prática política por meio da empiria levou à definição de alguns dos modelos encontrados nas origens das pesquisas no campo das políticas públicas, baseados em visão racional de política e focados na dinâmica de governos democráticos estáveis dos países centrais. Assim, a transposição de uma determinada visão de Estado, de sociedade, de políticas públicas e de análise das políticas públicas – configuradas em determinado período histórico e em condições específicas - ainda constitui um dos principais desafios a serem superados nas pesquisas desenvolvidas em países periféricos.

[3] A pesquisa maior intitula-se “Conflitos no espaço escolar: a gestão de escolas públicas em contextos vulneráveis”, é financiada pelo Edital Universal do CNPQ (Processo 445406) e pela Fundação Carlos Chagas e tem como equipe as pesquisadoras: Angela Maria Martins (Coordenadora), Cláudia Lemos Vovio, Cristiane Machado, Ecleide Cunico Furlanetto, Maria Helena Bravo, Marialva Tavares Rossi, Vanda Mendes Ribeiro.

(Ceccon et alli, 2009; Abramovay, Rua, 2002; Aquino, 1998; Cardia, 1999; Debarbieux, Blaya, 2002; Minayo, 1999; Charlot, 2002)

A palavra *Conflictus* significa "com" (junto) - e *fligere* - significa "bater", o que indica violência. Entretanto, são atos distintos, embora uma situação de conflito mal resolvida possa redundar em agressões físicas, muitas vezes, graves. Estudos realizados sobre o tema apresentam diferentes delineamentos, com predominância de textos argumentativos em detrimento de pesquisas de campo. Contudo, é possível identificar convergência de ideias no que se refere à ausência de preparação adequada de professores e gestores para enfrentar situações de conflito que podem redundar em violência verbal e física.

Abramovay e Rua (2002) assinalam que na literatura contemporânea os especialistas têm privilegiado a análise da violência entre alunos ou a violência desses para com a escola e, em menores proporções, a violência que ocorre entre alunos e professores. Também identificou que é frequente o esforço dos pesquisadores em tentar encontrar uma definição, o mais abrangente possível, para os diferentes tipos de violência que ocorrem nas escolas. No entanto, as especificidades dos trabalhos realizados - com abordagens significativamente diferentes - acabam enfatizando alguns aspectos em detrimento de outros.

Ressalte-se que nos anos de 1980, o foco dos estudos estava na discussão de segurança nas escolas, envolvendo o patrimônio; nos anos de 1990 a análise apresentava como eixo as interações entre alunos ou destes com os adultos, culminando na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lopes, 2004). Gradativamente, o campo da análise se ampliou para a compreensão da dinâmica escolar, tomando por base interações entre professores, alunos, direção e pais. A partir da aprovação do ECA, as situações de conflito e violência envolvendo adolescentes e crianças passaram a ser amplamente divulgadas pela mídia.

A relevância deste estudo reside no estabelecimento de parceria no desenvolvimento de ações entre os pesquisadores envolvidos, dirigentes de Diretorias Regionais de Ensino no Estado de São Paulo, diretores de escolas da rede estadual de ensino e Professores Mediadores Comunitários Escolares, com vistas a instaurar um processo de pesquisa colaborativa.

As dificuldades para lidar com situações de conflito e violência podem estar na base das razões pelas quais as escolas tenderiam a buscar apoio externo para lidar com situações de conflito e violência, o que justificaria sua adesão ao Sistema de Proteção Escolar no estado de São Paulo, fenômeno que chama a atenção pela rápida ampliação do referido Programa na rede estadual de ensino, entre 2010 a 2014 (Gomes, Martins, 2014). Essa ampliação indica tendências a serem examinadas com maior acuidade, entre as quais, destaque-se o fato de diretores terem desafios cada vez mais presentes em seu cotidiano de trabalho e precisarem enfrentá-los diante da ampliação de ocorrências de conflitos nas escolas, aderindo a um Programa de governo que se propõe a subsidiá-los nesse processo. Em outros termos, ao que tudo indica, as escolas têm dificuldade em administrar problemas sociais trazidos por alunos e suas famílias quando essas estão em uma condição classificada de vulnerabilidade social pela própria Secretaria de Estado da Educação de São Paulo e que, na percepção escolar, repercutem nas relações escolares.

Entretanto, é preciso assinalar que a configuração de situações de conflito e violência nas unidades escolares não é recente e vem crescendo gradativamente. As políticas educacionais implementadas, sobretudo desde os anos de 1980, ampliaram a cobertura e o atendimento da educação básica, o que possibilitou o ingresso de amplos segmentos da população de classes menos favorecidas economicamente. Entretanto, as redes e sistemas de ensino lidam com dificuldades no que tange ao revigoramento dos processos de ensino e de aprendizagem - que deveriam considerar as características sociais, econômicas e culturais desses segmentos - o que pode ter contribuído para potencializar situações de conflito e/ou de violência simbólica e física nos espaços escolares.

Porém, reorganizações pedagógicas e administrativas para dinamizar práticas profissionais inadequadas podem gerar (re) ações mais contraditórias do que aquelas que deram origem ao processo. Essa dinâmica pode fazer com que o professor/gestor/funcionário da escola, portanto, adulto responsável naquela situação, se coloque em condição de igualdade nas respostas/reações em relação ao comportamento de jovens e adolescentes, configurando um campo de tensão propício à explosão de situações que levam inclusive à agressão física.

O percurso metodológico

Inicialmente foram selecionados e analisados os atos normativos que orientam a definição dos pressupostos políticos e pedagógicos do programa Sistema de Proteção Escolar, configurando-se como primeira etapa da investigação referida anteriormente. Entretanto, esse arcabouço legal não será examinado neste texto, constando apenas referências aos documentos e legislações.

Na sequência foram realizadas reuniões em Diretorias de Ensino no Estado de São Paulo, com vistas a instaurar discussões com diretores e Professores Mediadores Comunitários sobre situações de conflito e violência. Este texto examina dados coletados na Diretoria de Ensino Guarulhos-Sul – Região Metropolitana de São Paulo – onde se aplicou instrumento semi-estruturado a 43 diretores de escolas públicas que representam o total de escolas dessa região inseridas no Sistema de Proteção Escolar[4].

O instrumento foi organizado em quatro blocos: a) o primeiro, dividido em duas seções, sendo que a primeira solicitava o registro das situações de conflito e violência nas unidades escolares com a frequência (nunca; às vezes; frequentemente); a segunda seção solicitava a livre descrição das ações adotadas para enfrentar situações de conflito e violência (os respondentes poderiam assinalar várias ações); b) o segundo bloco constituído por questões abertas que buscavam registrar suas percepções a respeito das funções e atribuições do Professor Mediador Comunitário, tendo em vista que esse profissional é o responsável por articular mediações em situações de conflito; este bloco ainda instava os diretores a se manifestarem livremente a respeito da instauração (ou não) de práticas pedagógicas renovadas para seu enfrentamento, após a adesão ao Sistema de Proteção Escolar, por meio do exercício das funções do PMEC; c) o

[4] A rede estadual em Guarulhos abarca 175 escolas.

terceiro bloco com questões de perfil profissional do diretor; d) o quarto bloco, composto por itens de livre associação[5].

Este artigo apresenta o perfil dos diretores e analisa especificamente os dados do primeiro bloco do instrumento semi-estruturado, compilados por recorrência de conteúdos e agrupados por similitude em classes de análise. Assim, as situações assinaladas pelos diretores foram classificadas em cinco dimensões: 1) Violência contra o patrimônio: depredação/pichação em áreas internas e externas da escola; roubo e furto de equipamentos e materiais; 2) Situações de tráfico, porte e uso de drogas; 3) Uso de álcool nas dependências da escola e em seu entorno; 4) Violência intrapessoal: agressões verbais e físicas entre alunos; 5) Violência intrapessoal: agressões verbais e físicas de funcionários a alunos.

Políticas públicas de educação no estado de São Paulo: algumas ações no enfrentamento de situações de conflitos

No estado de São Paulo (Brasil)[6], entre 1996 e 2010, os projetos da Secretaria de estado da Educação de São Paulo voltados para enfrentar situações de conflito podem ser divididos em dois grupos: no primeiro, os que incentivavam a participação da comunidade na escola e desenvolviam atividades de atenção à saúde, destacando-se o Projeto Comunidade Presente, o Projeto Prevenção Também se Ensina e o Programa Escola da Família. No segundo grupo, estão os projetos que apontavam a necessidade de se incentivar o sentimento de pertencimento da comunidade escolar, indicando um movimento para realização de ações de prevenção ao uso de drogas, de bebidas alcoólicas e da depredação do ambiente: o Projeto "Prevenção ao Consumo de Álcool nas Escolas Estaduais" e o Projeto "Justiça Restaurativa em Heliópolis e Guarulhos: Parceria para a cidadania", envolvendo escolas da região de Guarulhos (Região Metropolitana da Grande São Paulo), e de Heliópolis, na periferia da capital paulista, processo esse que forneceu elementos para a futura elaboração do Sistema de Proteção Escolar.

Desenvolvido por meio de parcerias entre a Justiça, a Educação, a Comunidade e o Conselho Tutelar, este último projeto apresentava como eixo central a aprendizagem de procedimentos restaurativos pelos facilitadores voluntários, que iriam operar nos Círculos Restaurativos nas escolas, no Fórum e na comunidade (São Paulo, 2007). Para isso, a Seesp organizou o Curso de Formação de Lideranças Educacionais, do qual participavam cinco integrantes de cada unidade escolar juntamente com os gestores do Sistema Judiciário (Juiz e Promotor). Entretanto, o documento oficial aponta que ocorreram resistências no interior das escolas por parte de diretores, coordenadores, professores e funcionários, pois estes assinalavam que a indisciplina não mais seria contida, tendo em vista que apenas o diálogo não resolveria as questões conflituosas, além de provocar a perda de sua autoridade.

Ressalte-se que não é tarefa simples romper com medidas disciplinares consagradas culturalmente nas redes de escolas - e, muitas vezes, legitimadas na família - dinâmica essa que pode acabar apoiando formas de castigo para crianças e jovens, pois muitos dos profissionais da

---

[5] O último bloco configura outro desdobramento da pesquisa original.

[6] Atualmente, a rede estadual de ensino de São Paulo possui 5.340 unidades escolares públicas.

educação podem acreditar que este tipo de disciplina ainda é a mais adequada para a aprendizagem e para a manutenção de um ambiente "controlável".

Nesse contexto, o Sistema de Proteção Escolar foi implantado por meio da Resolução SE 19, de 12/02/2010 - apontando a necessidade de se instaurar na rede pública de escolas do estado de São Paulo ações para prevenir, mediar e resolver conflitos - de forma descentralizada e gradativa. Para atingir esse objetivo, a SEESP criou a função do Professor Mediador Comunitário Escolar (PMEC), cuja contratação levaria em conta fatores de vulnerabilidade e de risco a que estão expostas as escolas da rede estadual de ensino, podendo a unidade escolar contar com até 2 (dois) docentes, para o desempenho dessas atribuições.

Para normatizar os procedimentos de seleção das unidades escolares que passaram a contar com o PMEC, a SEESP exige o preenchimento de uma manifestação de interesse da escola em contar com o docente para exercer as funções de PMEC, a classificação dos candidatos, bem como a atribuição de aulas. As escolas prioritárias (que não conseguem alcançar a meta estabelecida no IDESP - Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo) têm prioridade na seleção do PMEC; já as escolas que não querem contar mais com o PMEC, devem justificar a decisão, por meio de um oficio endereçado à Diretoria de Ensino de sua jurisdição. As unidades somente passam a contar com um segundo PMEC, quando funcionam em três turnos, com um mínimo de 10 (dez) classes em cada turno (São Paulo, 2010b).

Os PMECs são selecionados pelas Diretorias de Ensino, seguindo algumas prioridades: em primeiro lugar, titular de cargo docente da própria unidade escolar que se encontre na condição de adido (sem aula atribuída, cumprindo horário de permanência); em segundo, o docente readaptado e por último, o docente ocupante da função atividade. A SEESP também regulamentou o Sistema Eletrônico de Registro de Ocorrências Escolares – ROE, instrumento de informações *on-line* para o registro, por parte do Diretor da Unidade Escolar, das ações ou situações de conflito ou indisciplina, danos patrimoniais, furtos, ou ações que caracterizem atos infracionais.

Entre as atribuições da função do PMEC, destaquem-se aquelas de caráter pedagógico: a adoção de práticas de mediação de conflitos no ambiente da escola por meio do diálogo; orientação aos pais; a análise das condições de risco da criança, consideradas prejudiciais para seu desenvolvimento; orientação para que a família utilize-se da rede de proteção social como um mecanismo de segurança; atividades pedagógicas complementares visando à melhoria do processo ensino aprendizagem. A partir desse escopo legal a SEESP elaborou os documentos normativos denominados Normas Gerais de Conduta Escolar (São Paulo, 2009a) e Proteção Escolar e Promoção da Cidadania (São Paulo, 2009b), que especificam os procedimentos a serem adotados pelas escolas em situações de violência, conflito e indisicplina e orientam encaminhamentos legais para os casos considerados mais graves.

O enfrentamento de situações de conflito e violência em escolas públicas: desafios e dilemas

Guarulhos, um dos 39 municípios da Grande São Paulo - segundo o Censo do IBGE de 2014 - possui 1.312.197 de habitantes, o que a torna a segunda cidade com maior população do Estado de São Paulo e a 12ª mais populosa do Brasil. Distante apenas 17 km da capital, o município encontra-se estrategicamente localizado na confluência de estradas que ligam São Paulo ao Rio de Janeiro, abrigando também o maior aeroporto da América Latina, no qual está o maior terminal de cargas do país. Tais características transformaram a cidade em um centro estratégico de distribuição e logística, com uma produção que representa mais de 1% do Produto Interno Bruto (PIB).

A rede estadual de ensino de Guarulhos, segundo dados do Censo Escolar de 2014, conta com um total de 111.940 matrículas no ensino fundamental e 5.415 funções docentes para a mesma etapa. A rede abarca 175 escolas, das quais, 169 oferecem ensino fundamental regular. Nesse contexto, 43 escolas solicitaram à Secretaria de estado da Educação o Sistema de Proteção Escolar, todas com ensino fundamental das últimas séries em diante (6ª série até ensino médio, com alunos entre 13 e 20 anos, aproximadamente).

Em oficina de trabalho com os 43 diretores das referidas escolas, solicitou-se que eles respondessem a um instrumento semi-estruturado, citado anteriormente. Do total de participantes, 26 respondentes são mulheres (60,4%) e 16 homens (37,2%)[7], distribuídos nos seguintes cargos: 19 diretores efetivos (44,1%); 2 diretores designados (4,6%); 12 vice diretores (27,9%); 7 professores (16,2%) em substituição a diretores; 3 coordenadores pedagógicos representando diretores ausentes (11,6%). A maior parte dos respondentes apresenta formação superior inicial em pedagogia (32,5%), seguida por diversas licenciaturas: 6,2% com formação em matemática; 13,9% com formação em história; 11,6% com formação em letras; 4,6% com formações em biologia e geografia e 2,3% em química. Identifica-se também formação em magistério (6,9%) e outros cursos específicos (4,6% em gestão escolar e psicologia).

O corpo diretivo das escolas apresenta também uma característica de estabilidade, com 60,4% ocupando a direção das escolas na rede estadual há mais de 4 anos[8]; 27,8% de 4 a 9 anos de exercício; 16,2% de 10 a 15 anos; 9,3% de 16 a 20 anos; e 6,9% com mais de 21 anos neste cargo; do restante, 16,2% o exercem de 1 a 3 anos na rede e outros 16,2% o exercem há menos de 1 ano. Em se tratando de sua permanência nas escolas, 37,2% dos diretores afirma estar trabalhando na atual escola entre 4 a 9 anos, seguida de 32,5% deles apresentando de 1 a 3 anos de trabalho na escola atual; 13,9% com menos de 1 ano de trabalho.

Do total de respondentes, 72% afirmam não acumular cargo na rede estadual; do percentual restante, 16,2% acumulam cargo como professor na esfera municipal; 4,6% na rede privada; 2,3% na esfera estadual e 2,3% acumulam cargos na esfera federal.

Em suma, os diretores apresentam um perfil estável e em torno de 44% deles exerce a função entre 4 a 15 anos, sendo que a maioria não acumula cargos. Registre-se que o avanço na carreira é proporcionado, no Estado de São Paulo, por evoluções funcionais pelas vias acadêmicas e não acadêmicas, a saber: pelas vias acadêmicas, cursando especialização, mestrado ou doutorado na

[7] Um (a) diretor (a) não identificou seu gênero.

[8] Para o cargo de diretor de escola, exige-se licenciatura em pedagogia ou especialização, mestrado ou doutorado na área de Educação, além de, no mínimo, oito anos de efetivo exercício de magistério.

área de educação; e não acadêmicas, por meio de cursos de atualização e aperfeiçoamento autorizados e homologados pela SEESP, que também promovem desdobramentos em sua trajetória. Considerando que o tempo é um fator importante para o reconhecimento da realidade da escola, da comunidade local e de suas necessidades, infere-se que esses diretores têm conhecimento da escola em que atuam. Entretanto, esse fator deve ser visto com a devida precaução no que se refere a repercussões e/ou desdobramentos de programas de governo no espaço escolar - sobretudo no que se refere a tensões, conflitos e situações de violência - pois outros fatores pesam significativamente, como se discute adiante.

Primeira dimensão de análise[9] - violência contra o patrimônio: depredação/pichação em áreas internas e externas da escola; roubo e furto de equipamentos e materiais.

No que diz respeito à depredação/pichação nas dependências externas e internas das escolas, 70% afirmam que isso ocorre às vezes, e 18% frequentemente; 12% afirmam que essa situação nunca ocorre. Quanto às soluções adotadas por eles, 30% afirmam adotar resoluções internas[10] (levam a situação para a APM e outros órgãos colegiados, e/ou para a equipe de gestão, talvez em busca de retirar a decisão solitária do diretor); 28% chamam os pais/responsáveis ou até os próprios alunos, no caso de adolescentes; 21% chamam a Polícia Militar (PM) ou a Guarda Civil Metropolitana (GCM); apenas 9% acionam a rede de apoio: conselho tutelar e/ou órgão competente (sem especificação).

No que tange a roubo/furto de equipamentos ou a profissionais e alunos, em torno de 61% afirmam que isso ocorre às vezes e 16%, frequentemente; 23% dos diretores afirmam que isso nunca ocorre em suas escolas. Quanto às ações adotadas para enfrentar essas situações, 49% acionam PM ou GCM; em segundo lugar - 28% - adotam as denominadas resoluções internas; em terceiro lugar - 19% - afirmam chamar os pais, responsáveis ou os alunos, no caso de adolescentes. Chama atenção o fato de 30% dos diretores não ter respondido a esta questão.

Segunda dimensão de análise - situações de tráfico, porte e uso de drogas.

No que se refere ao consumo, porte, tráfico de drogas nas dependências ou proximidade da escola, 53% afirmam ter vivenciado este tipo de situação às vezes, e 47% frequentemente. Chama atenção o fato dos diretores não assinalarem <u>nunca</u> e <u>nem terem deixado de responder a esta questão</u>, o que pode indicar que a situação de envolvimento de adolescentes e jovens com as drogas tem se ampliado. Para enfrentar essa situação, em primeiro lugar - 72% dos diretores - chamam a PM ou a GCM; em segundo lugar - 28% - afirmam chamar os pais, responsáveis e/ou os alunos, no caso de adolescentes; 16% adotam as denominadas resoluções internas e 16%

---

[9] Recorde-se que o primeiro bloco foi dividido em duas seções, sendo que a primeira solicitava o registro das situações de conflito e violência nas unidades escolares com a frequência (nunca; às vezes; frequentemente); a segunda seção solicitava a livre descrição das ações adotadas para enfrentar situações de conflito e violência (os respondentes poderiam assinalar várias ações). Para sistematização das ações, os conteúdos foram agregados por similitude e recorrência.

[10] Optamos por denominar resoluções internas porque as respostas são amplas: os diretores levam os casos para os órgãos colegiados (APM; conselhos escolares); registram no Registro Eletrônico de Ocorrência/ROE e/ou afirmam registrar em livros de atas; realizam palestras; elaboram projetos/ações; acionam o PMEC; monitoram a entrada e a saída de alunos.

acionam a rede de apoio, neste caso, a Unidade Básica de Saúde (UBS). Registre-se que 7% dos diretores não responderam quais ações adotam nesses casos, embora todos tenham respondido vivenciar algum tipo de situação envolvendo alunos com porte, uso e tráfico de drogas.

Terceira dimensão de análise – uso de álcool nas dependências da escola e em seu entorno.

Para 70% dos diretores, há casos de consumo de álcool nas dependências e/ou proximidades da escola, às vezes e, para 14%, frequentemente; apenas 16% afirmam nunca terem vivenciado essa situação. Para enfrentá-la, a ação mais adotada tem sido a de chamar os pais, responsáveis e/ou alunos - 35% - sendo ainda que 30% deles chamam a PM ou GCM. Em torno de 19% dos diretores afirmam encaminhar o problema para as chamadas resoluções internas. Destaque-se que 25,5% dos diretores não registraram quais ações adotam para encaminhar/resolver esse problema.

Quarta dimensão de análise - Violência intrapessoal: agressões verbais e físicas entre alunos

Há um predomínio de agressões verbais entre alunos: 35% afirmam que isso ocorre às vezes, porém, 65% dizem que essa situação ocorre frequentemente; há uma inversão quando se trata de agressão física, pois 81% dos diretores afirmam ocorrer às vezes e apenas 14% afirmam que isso ocorre frequentemente. Infere-se que discussões entre alunos provocadas por inúmeros fatores (disputas variadas entre grupos/gangues; problemas familiares que repercutem na escola) podem configurar o centro dos problemas a serem enfrentados e estão mais relacionados a questões de indisciplina, comportamento comum entre adolescentes e jovens. Sem uma adequada organização da escola para encaminhar soluções e renovar suas práticas pedagógicas, essa dinâmica pode se transformar em caldo explosivo, com potencial para redundar em agressões físicas intrapessoais generalizadas.

Há também discrepâncias que merecem registro no que tange às soluções/encaminhamentos adotados para enfrentar essas situações. Quando se trata de agressão verbal, 65% dos diretores chamam os pais, responsáveis e/ou os próprios alunos; em segundo lugar o Professor Mediador Comunitário é acionado; em torno de 52% adotam as chamadas resoluções internas e 11% acionam a rede de apoio; apenas 2% chamam a PM ou GCM. Quando se trata de agressão física, os órgãos de segurança são acionados em primeiro lugar – 45%; em segundo lugar (40%), os pais são chamados.

No que diz respeito a agressões verbais e físicas de alunos aos profissionais da escola, há diferenças significativas entre a primeira e a segunda situação: 75% afirmam que vivenciam agressões verbais às vezes; 13% frequentemente e 12% nunca vivenciaram esse tipo de situação. Quando se trata de agressões físicas, 75% afirmam que isso nunca ocorre; 19% às vezes e apenas 6% registram que ocorre com frequência. Como se disse anteriormente, a predominância de agressões verbais em relação às agressões físicas – em outros termos, as discussões e provocações de alunos a profissionais da escola - podem ser ocasionadas por inúmeros fatores:

resistência a determinadas aulas; aluno ocioso, sem aula e sem projetos para se envolver; disputas variadas entre grupos/gangues, com desdobramentos para todo o espaço escolar; problemas familiares que repercutem na escola, transpostos para a necessidade de enfrentar a figura de autoridade representada pelos profissionais da escola, entre muitos outros que poderiam ser citados. Infere-se que neste caso, o papel da mídia é relevante quando divulgam fatos de agressões físicas ocorridas no espaço escolar (ocorridas em volume significativamente menor), sem contextualizar o fenômeno, resumindo-se a expor a situação de vitimização, o que, sem dúvida, comove os leitores/espectadores. A "espetacularização" dos fatos pela midia amplia a sensação de insegurança, promovendo a falsa ideia de que agressões físicas são mais comuns do que realmente são, conforme demonstram os dados.

Chamar os pais, responsáveis e/ou os próprios alunos para resolver as agressões verbais é apontada como a ação mais adotada por 49% dos diretores; nesta situação, o PMEC também é bastante chamado para resolver o conflito, pois esta opção é assinalada por 25,5% dos diretores; em torno de 42% apontam que adotam resoluções internas, com predominância, neste caso, de encaminhamento para a equipe de gestão, novamente na tentativa, muito provavelmente, de retirar dos ombros do diretor as decisões a serem tomadas.

Chama a atenção que nos casos de agressões físicas entre os alunos, mais da metade dos diretores não registrou quais ações adotam, o que permite assinalar algumas inferências, tais como: insegurança e/ou ausência de interesse em expor ideias próprias; indecisão sobre as ações mais coerentes ou adequadas a serem adotadas, entre outras. Em torno de 30% dos diretores afirmam acionar em primeiro lugar a PM e a GCM; em segundo lugar, os pais e/ou responsáveis.

Quinta dimensão de análise - Violência intrapessoal: agressões verbais e físicas de funcionários a alunos

Para mais da metade dos diretores - 59% - às vezes ocorrem casos de agressão verbal de profissionais da escola contra alunos; outros 41% registram que nunca ocorre esse tipo de situação. Quanto à agressão física, os 43 diretores afirmam que isso nunca acontece. Nenhum diretor deixou de registrar a resposta, neste caso.

Acionar as resoluções internas é a ação mais adotada para 47% diretores; chamar os pais, responsáveis e/ou alunos aparece em segundo lugar com 19% de recorrências e 12% acionam o PMEC.

Considerações

Destaque-se a ausência significativa de respostas sobre as ações que os diretores adotaram em situações de conflito e violência, primeiramente no que se refere à agressão física de alunos aos profissionais da escola; em segundo lugar, quais ações adotaram nas ocorrências de agressões verbais de profissionais a alunos; em terceiro lugar, sobre roubo/furto em suas escolas. Da mesma forma, boa parte dos respondentes não assinalou quais ações adotaram quando há consumo de álcool nas dependências das escolas ou em sua proximidade, assim como o que fazem em situações de depredação/pichação nas dependências internas e externas das escolas.

Por ordem de relevância, as situações mais assinaladas são: depredação/pichação patrimônio; agressão verbal; drogas; álcool; agressão física. As possíveis contradições identificadas em situações envolvendo roubo de equipamentos, porte e uso de drogas, uso de álcool e violência física, talvez possam ser creditadas à ausência de visão e discernimento para resolvê-las de forma mais adequada, como por exemplo, acionar em primeiro lugar os mecanismos internos, antes de chamar a Polícia Militar e/ou a Guarda Civil Metropolitana. Observa-se que nos casos considerados mais "leves" – agressões verbais, depredação/pichação – outras ações são adotadas, antes de envolver os órgãos de segurança e a rede de apoio: os diretores afirmam chamar a família, os responsáveis ou os próprios alunos; acionam os órgãos colegiados escolares; realizam palestras e projetos alternativos; mobilizam a equipe de gestão e os PMECs.

Não se pode deixar de considerar que as respostas examinadas - de certa forma e até certo ponto cautelosas e contraditórias – podem ser computadas a inúmeros fatores: situaçõess de conflito e tensão em escolas públicas requerem dos diretores mobilidade para resolver problemas imediatos e, talvez, não se sintam preparados para enfrentá-las; ausência de estabilidade profissional no quadro dos Professores Mediadores Comunitários – cujas atribuições são previstas para mediar essas situações - pois eles não são efetivos e podem mudar de escola com frequência; necessidade de ampliação do programa de formação continuada ofertada pelos órgãos centrais para a construção do conhecimento necessário sobre a legislação que envolve adolescentes e jovens em situações de conflito, assim como sobre os conteúdos referentes às mediações no espaço escolar.

Nesse sentido, foi possível identificar presença recorrente de respostas baseadas nas diretrizes legais que orientam o Sistema de Proteção Escolar – instituindo falas burocráticas – o que configura, talvez, um espaço de conforto para os respondentes. De qualquer forma, as afirmações expressam um sentimento de insegurança e indecisão frente a situações desafiadoras. Ademais, como se disse anteriormente, não se pode desprezar o papel da mídia na divulgação dos fatos envolvendo adolescentes, jovens, professores, diretores e funcionários em situações de conflito e violência em escolas públicas, o que potencializa o sentimento coletivo de insegurança, medo e impotência para articular ações coerentes no enfrentamento dessas situações, construindo um campo de tensão nas práticas de diretores escolares.

Organizar o trabalho da/na escola, considerando as necessidades administrativas, aliadas ao desenvolvimento de um trabalho pedagógico coerente com as demandas dos alunos - respeitadas as características de sua localidade - não é uma tarefa simples para o diretor. É preciso, também, considerar as dificuldades de diretores para refletir sobre suas práticas, discuti-las com o conjunto dos pares e reorganizá-las, o que pode significar a quebra de paradigmas e se lançar ao novo, retirando-os da zona de conforto.

Nesses termos, as situações de conflito e violência que ocorrem nos espaços escolares podem ser vistas a partir de múltiplos fatores, sobretudo em função das especificidades/singularidades das escolas, o que implica levar em consideração inúmeros aspectos: os contextos nos quais estão localizadas (famílias e demais membros da comunidade); a dinâmica de organização e funcionamento pedagógico e administrativo (o papel das equipes de gestão e do corpo docente e

administrativo); demandas configuradas pelo escopo normativo de órgãos centrais (programas e projetos de governo que institucionalizam a mediação de situações de conflito); fatores econômico-sociais e culturais. Compreender esses aspectos e distinguir comportamentos de indisciplina, conflito e violência - para saber agir de forma coerente em cada uma dessas situações - exige conhecimento sobre processos sociais de construção de identidade, de preconceito e de estigma, sobretudo quando se trata de jovens e adolescentes.

Assim, talvez seja mais apropriado falar de formas plurais na organização e gestão de escolas, tendo em vista os desafios sociais, econômicos e políticos que se interpõem em seu funcionamento, independentemente de sua localização regional. Nessa perspectiva, os processos interativos constituídos (e constituintes) no espaço escolar, são atravessados por interesses variados - muitas vezes conflitantes - que exigem negociação e mediação.

Sendo ponto de encontro de crianças e de adolescentes, os espaços educativos retratam a realidade de uma sociedade atualmente marcada pela cultura da intolerância. Para superar esse fenômeno, seria desejável que os conflitos fossem "bem manejados" (Ceccon et alli, 2009, p. 19), e não vistos como positivos ou negativos, mas como possibilidade de criação de novas atitudes e de aprendizagem institucional, no que diz respeito à gestão de escolas. Em suma, no entrecruzamento de diferentes culturas que se configuram no espaço escolar há que se instaurar novas formas de acolhimento de diferentes visões de mundo, baseadas no princípio de alteridade e na compreeensão do pluralimo ali presente.

Referências

Abramoway, M. & Rua, M. G. (coords.). (2002). *Violência nas escolas.* Brasília: Unesco.

Aquino, J. G. (1998). Ética na escola: a diferença que faz a diferença. In: Aquino, J. G. (org.). *Diferenças e preconceitos na escola* (p. 135-151). São Paulo: Summus.

Cardia, N. (1999). *Pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violência em 10 capitais brasileiras***.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos.

Ceccon, C. et al. (2009). *Conflitos na escola: modos de transformação: dicas para refletir e exemplos de como lidar.* São Paulo: CECIP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Charlot, B. (2002). A violência na escola: como sociólogos franceses abordam essa questão. *Sociologias*, Porto Alegre, 4(8), (p. 432-443).

Debarbieux, E. & Blaya, C. (Orgs.) *Violência nas Escolas – dez abordagens européias*. Brasília: UNESCO, 2002.

Gomes, R. A., & Martins, A. M. (2014). A normatização do sistema de proteção escolar em São Paulo: situações de conflitos no espaço escolar. *Revista @mbienteeducação*. Universidade Cidade de São Paulo. 7(2), (p. 230-242). http://arquivos.cruzeirodosuleducacional.edu.br/principal/old/revista_educacao/pdf/volume_7_2/Educa%C3%A7%C3%A3o_01-2014_230-242.pdf (Acessível em 14 de abril de 2015).

Lopes, R. B. (2004). *Significações de violências na perspectiva de professores que trabalham em escolas "violentas"***.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Brasília. Brasília, DF.

Minayo, M. C. S. et al. (1999). *Fala Galera: juventude, violência e cidadania na Cidade do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Garamond, (p. 432-443).

São Paulo (Estado). Secretaria de Estado da Educação. (2007). *Justiça e Educação em Heliópolis e Guarulhos: parceria para a cidadania.* São Paulo: CECIP.

São Paulo (Estado). Secretaria de Estado da Educação. (2009a). *Manual de Proteção Escolar e Promoção da Cidadania. Sistema de Proteção Escolar*. São Paulo: FDE.

São Paulo (Estado). Secretaria de Estado da Educação. (2009b). *Normas Gerais de Conduta Escolar. Sistema de Proteção Escolar*. São Paulo: FDE.

São Paulo (Estado). Secretaria de Estado da Educação. (2010). *Resolução SE nº 19,* de 12/02/2010. Institui o Sistema de Proteção Escolar na rede estadual de ensino de São Paulo e dá providências correlatas**.** São Paulo, CENP/DRHU.

Souza, C. (2002). **"**Estado do Campo" da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais.* Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 18(51), (p. 69-79), fev. 2003.

O Diretor entre muros: um estudo caso.

Élia de Sousa Alves
Escola EB 2,3 de Eiriz
elia67sa@hotmail.com

Resumo - Vivemos numa época em que a governação das escolas está sujeita às políticas de "reformas modernizadoras", fruto da globalização e da "New public management". Do 75/2008 advém a necessidade de um "rosto" a quem possam ser assacadas as responsabilidades, devendo este prestar contas ao Conselho Geral (CG).
Esta comunicação visa apresentar o estudo que decorreu na Escola *Spontaneus* no ano letivo 2013-2014. Trata-se de um estudo qualitativo, cujo método é o estudo de *caso intrínseco.* **O Diretor entre muros** visou compreender o que está a mudar na escola com o órgão unipessoal e aferir como este decide o "plano da ação". O instrumento protagonista foi a entrevista semiestruturada. Partindo da ideia da Orquestra Sinfónica de Peter Drucker (2002) e da Orquestra de Jazz de Diogo (2004), procuramos que a amostra tivesse uma variedade tímbrica, sendo constituída por vários atores sociais. O *corpus de análise* teve um total de 200 páginas e foi alvo da análise de conteúdo. Os referentes internos permitiram-nos caracterizar o contexto e proceder à triangulação em conjunto com as atas do Conselho Pedagógico e CG.
Inspirados no *modelo díptico* de Lima (1998) criamos o modelo de análise, usando as *lentes* do modelo burocrático ao modelo anárquico. O CG ganha poder na escola. A par da subscrição do "rosto da escola" emerge a "alma da escola". A "loucura sensata" revela-se na auscultação dos atores sociais anunciando alguma inovação e denotando uma cultura de escola que faz a simbiose de fatores exógenos e endógenos (Torres, 1997). Desnudam-se laivos de democracia e colegialidade revelando algumas "infidelidades normativas" (Lima, 1998).
As plataformas e os diferentes tipos de avaliação denunciam formas de controlo dando lugar à hiperburocracia (Lima, 2003) denunciando a máquina do estado e um cânone gerencialista.

Palavras-chave: Diretor, controlo, participação, inovação e colegialidade.

Introdução

Fruto da globalização e da "New public management", as escolas são invadidas pelas políticas chamadas de "reformas modernizadoras", clamando a si, cada vez mais, os conceitos de eficiência e de eficácia. As teorias das empresas privadas são importadas e aplicadas às escolas, descurando o contexto específico de cada escola. Em paralelo, a administração central pressiona os Diretores responsabilizando-os pelos resultados menos satisfatórios. Estes pressionados criam formas de controlo organizacional "mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados académicos e educacionais" Afonso (2012, p. 22).
Neste sentido, emerge legislação específica, nomeadamente o decreto-lei 75/2008 donde advém a necessidade de um "rosto" a quem possam ser assacadas as responsabilidades, devendo o Diretor prestar contas ao Conselho Geral (CG).

Decorridos sete anos após a homolgação deste decreto, este já tem duas alterações, nomeadamente o DL n.º 224/2009 de 11 de setembro e o DL n.º 137/2012 de 2 de julho.

Contextualização do estudo

A escola, unidade social, também designada de unidade orgânica, é uma organização formal que tem objetivos, recursos, estruturas e tecnologias, na qual atuam atores sociais. Como mediadora ela intervém entre meios e fins. Deste modo, é um *locus* de reprodução, mas, também, um *locus* de produção. Como tal, a **escola é uma organização em ação**, podendo as ações ser condicionadas, mas não totalmente determinadas (Lima, 2008).

Apesar das especificidades de cada escola, há muitos elementos comuns que são oriundos de um processo de formalização e de racionalização, mormente, chamada de *modernidade organizada*. Na esteira desta necessidade, emerge a produção da educação escolar, o ensino em larga escala, o ensino em classe, a especialização, a fragmentação, o controlo de tempo e dos espaços, a introdução da hierarquia do tipo organizacional, remetendo-nos para um projeto de política estatal, o qual visa o controlo do estado sobre as escolas. Este cuidado em assegurar o controlo legítimo do estado sobre as escolas denuncia a eternização de dominação do tipo racional legal (Lima, 2008).

Às escolas está confiada uma missão de serviço público, devendo estas capacitar os cidadãos de competências e conhecimentos para participarem ativamente na sociedade, dando contributos para a vida económica, social e cultural do País. Nesta linha de pensamento, o DL 75/2008 visa através da qualidade e equidade e de forma eficiente e eficaz organizar a governação das escolas. Para isso, considera decorrente a constituição de lideranças fortes, revendo o regime jurídico da autonomia e reforçando a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino.

Autonomia, que para ser alcançada, fica sujeita a um regime de avaliação interna e externa e de prestação de contas, uma vez que a maior autonomia corresponde maior responsabilidade. Experiência, formação, autoridade são outros conceitos enunciados neste DL, aliados à criação de "boas lideranças e lideranças eficazes, um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa", dado lugar ao órgão unipessoal, na figura do Diretor.

Num contexto de profundas mudanças, as políticas educativas "vestem-se" com características neoliberais, de controlo, de centralização disfarçada de autonomia, de caráter gerencialista. De acordo com Afonso (2001, p. 35), as políticas neoliberais têm promovido "mecanismos de mercado no interior do espaço estrutural do estado, liberalizando e promovendo pressões competitivas entre serviços", submetendo os direitos sociais às lógicas da eficácia e da eficiência.

Por sua vez, o facto do Diretor intervir no processo de avaliação acaba por levar a tensões denunciando estilos diversificados de liderança. Comummente, a "prestação de contas e a responsabilização (*accountability*) implica igualmente a valorização social, cultural e política dos processos de participação, negociação e justificação, Afonso (2009, p. 25).

Neste contexto, os líderes adquirem poderes que lhes permitem levar a cabo a missão a que se propuseram exigindo aos seus subordinados uma maior eficácia e eficiência.

No trilho do referencial teórico

Para a análise sociológica das organizações educativas, o pesquisador depara-se com uma diversidade de paradigmas, modelos teóricos, com imagens ou metáforas organizacionais de vocação compreensiva e interpretativa (Lima, 2008).

A escola como "forma escolar moderna" inspira-se na organização industrial, da qual herda a perpetuação do poder, da transmissão em grande escala, da eficiência, da racionalização dos tempos e processos pedagógicos, bem como a importância do método, da tarefa e da ordem expressa por Frederick Taylor (2011) em "Os Princípios da Gestão Científica" Lima (*idem, ibidem*).

O conceito de liderança vai assumindo diferentes conceções, em especial quando se aplica aos líderes educacionais (Bush, 2004). O cultivo da liderança ocorre ao longo dos tempos e em diferentes níveis da organização (Fullan, 2003). Para Fullan há uma semelhança muito grande entre as organizações educativas e as empresas, ponto de discórdia com Hargreaves & Fink (2007), dada a especificidade do contexto escolar. Sergiovanni (2004) contrapõe à liderança visionária proposta na literatura empresarial a liderança da pedagogia e liderança moral.

Na esteira de Drucker (1997, p. 58) a "tarefa primordial do líder é assegurar-se de que todos vejam, oiçam e vivam a missão."

Embora Diogo (2004) considere que o modelo da orquestra sinfónica de Drucker se mostre pouco adequado à realidade descrita naquela época, equacionando a proposta da orquestra de jazz, parece-nos que, atualmente, as políticas educativas requerem a "mesma partitura" interpretada exatamente da mesma maneira, independentemente dos "músicos" e do "lugar da orquestra", revelando-se mais atual a metáfora da orquestra sinfónica de Drucker, uma vez que se adapta melhor às organizações tradicionais assentes no exercício do poder através da ordem hierárquica (Mintzberg, 1995).

Recorde-se que, neste decreto advoga-se que a maior autonomia corresponde maior responsabilização através do órgão unipessoal na figura do Diretor, o "rosto" da escola que, segundo Ferreira (2010), será o "rosto do ministério" ao que Lima (2011, p. 47) acresce que se trata de "assegurar o tradicional predomínio do centro sobre as periferias" e de aplicar uma maior eficácia em termos de controlo, de regulação e da prestação de contas. Todavia, Torres (2011, p. 146/7) demonstra que apesar de "toda uma engrenagem organizacional assente em sofisticadas formas de controlo e de regulação da escola, (…) há um certo *modus operandi*" que denuncia "*modos de ser e de fazer* colectivamente construídos, que ultrapassam e estão para além das orientações normativas e estruturais."

Modelo Racional

O modelo racional é, mormente, associado a Max Weber. Algumas das características são: a existência de regras e normas para todas as atividades dentro de uma organização, o caráter formal das comunicações, a divisão do trabalho, a impessoalidade nas relações, a hierarquia da autoridade, as rotinas e procedimentos estandardizados, a especialização da administração, a

especialização dos trabalhadores, a profissionalização dos funcionários e a previsibilidade do funcionamento.

Weber (1991, p. 33) afere que ***poder*** significa toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social; ***dominação*** é a probabilidade de obter obediência a uma ordem e ***disciplina*** é a probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem. Quanto à dominação ou autoridade, de acordo com Weber, existem três tipos: i) autoridade tradicional – baseia-se no estatuto herdado pelo líder; ii) autoridade carismática – advém das características pessoais do líder; iii) autoridade do "tipo-ideal" – que é legitimada pelas normas e leis estabelecidas. Na senda de Weber (*idem*), toda a dominação pode estar vinculada a uma pessoa, por princípio ou por **colegialidade**. Ao longo da história esta teve duplo sentido: aquando a ocupação de várias cargos servindo para enfraquecer a dominação individual (*par protestas)* e a formação colegial da vontade através da constituição de um mandato onde a cooperação de várias pessoas emergia, segundo o princípio de unanimidade ou segundo o princípio maioritário. Esta é a acessão de colegialidade moderna. A colegialidade de cassação serve para diminuir o poder monocrático e a colegialidade de funções, *primus inter pares,* tem a função, apenas, consultiva. Weber (1991, p. 183) afere que em "todo o caso ela *divide* a responsabilidade, desaparecendo esta por inteiro nos colégios maiores, enquanto a monocracia a fixa de modo claro e indubitável."

O desenvolvimento moderno da dominação burocrática levou ao enfraquecimento da colegialidade na *direção* efetiva, uma vez que reduz a prontidão das decisões, a uniformidade da liderança, a responsabilidade do indivíduo e a ação.

Historicamente, a colegialidade levou ao desenvolvimento do conceito de "autoridade institucional." Ao cargo está associada a responsabilidade que é submetida a um sistema rigoroso de *disciplina* e **controlo do serviço**.

Nesta linha de pensamento, Lima (2012, p. 130) diz tratar-se de hiperburocracia,

> resultante de um processo de hidribização que ora perde, ora mantém, certos traços da burocracia weberiana, que associa, eventualmente, novas dimensões ao "tipo-ideal" original, que adquire novas e mais complexas propriedades de extensão e de controle, entre outras, induzidas por uma burocracia digital, ou ciberburocracia."~

O excesso de formalismo, o relacionamento despersonalizado, os comportamentos rígidos, a resistência à mudança, a necessidade de símbolos para mostrar poder são consideradas disfunções da burocracia (Merton, 1978). O domínio da hierarquia e a suposta racionalidade da modificação do processo de decisão são apontadas como limitações, uma vez que não permitem o ritmo e a complexidade da mudança (Bush, 2004).

O conceito do "tipo-ideal" é utilizado como ferramenta metodológica para compreensão de vários aspetos, emergindo a imagem de "máquina" e/ou "instrumento de domínio" quando a organização é estudada à luz do modelo burocrático.

Lima (1998, p. 69) alude que o "modelo racional acentua o consenso e a clareza dos objectivos organizacionais […] e pressupõe a existência de processos e tecnologias claros e transparentes. Todavia, a sociologia das organizações, para além de estudar as estruturas formais do poder, "terá

de considerar também a estrutura informal" *idem* (*ibidem*, p. 77), apresentando o conceito da *infidelidade normativa* que pode ser "compreendida se considerada enquanto *fidelidade* dos actores aos seus objectivos, interesses e estratégias", distinguindo três tipos de *infidelidade* "(1) em relação à letra mas não ao espírito; (2) em relação ao espírito mas não à letra; (3) em relação à letra e ao espírito" Lima (2001, p. 64-5).

Modelo anárquico

Perante o formalismo do modelo burocrático, emerge o modelo anárquico onde é possível identificar várias imagens e metáforas organizacionais. Estas dão ênfase ao simbolismo e à ambiguidade existente.

Ellström (1974) evidencia a anarquia organizada "*organized anarchies*" (Cohen & March, 1974), o caixote do lixo "*garbage cans*" (Cohen et al, 1972) e os sistemas debilmente articulados "*loosely coupled sytems*" (Weick, 1976). Ambiguidade dos objetivos (*problematic goals*), incerteza da tecnologia ou a sua pouco definição (*unclear tenchology*) e a participação fluída (*fluid participation*) são as características atribuídas ao modelo anárquico. A "*tecnology of foolishness*" ocorre quando os atores e as organizações superam a tecnologia da razão (*ibidem*) denotando a débil articulação entre objetivos/metas e a ação e/ou entre superiores e subordinados.

A anarquia organizada cria problemas para os líderes. Estes enfrentam quatro ambiguidades: os *propósitos* não são claros, o *poder* torna-se difícil estabelecer, a *experiência* não permite acometer aprendizagens, dada a imprevisibilidade e o *sucesso* torna-se difícil de medir, Cohen & March (1986).

Em suma,

> "O modelo de anarquia organizada desafia o modelo bem instalado da burocracia racional, não por procurar sobrepor-se-lhe, mas por procurar competir com ele na análise de certos fenómenos e de certas componentes das organizações. Ao modelo sério, quase sagrado, da racionalidade tradicional, o modelo anárquico opõe a "loucura sensata", ou o "disparate razoável" (*sensible foolishness*) apontado por March e Olsen" Lima, (1998, p. 84).

Bush (2004) considera que, embora o modelo da anarquia organizada promova análises organizacionais dando ênfase ao imprevisível, este permite compreender que os problemas podem ser resolvidos pelo processo racional, daí, na prática, algumas instituições educacionais trabalharem juntando os dois modelos (racional e anárquico).

Modelo Cultural

O modelo cultural foca-se nas crenças dos membros da organização, nos valores, na partilha das normas, nos rituais e cerimónias e na assunção de heróis e heroínas. A ideologia está no coração das organizações e influencia a forma como todos se comportam (Bush, 2004)

A cultura da escola está expressa nos objetivos. Estes servem para reforçar os valores e crenças. Os valores centrais determinam a missão que tem metas específicas. A ligação entre missão e

objetivos é muito ténue. A operacionalização é facilitada quando há uma só cultura. Todavia quando há subculturas poder-se-á dar o fenómeno da "balcanização" (Fullan & Hargreaves, 1992).

Nóvoa (1992) e Bush (2004) assinalam que o ambiente externo pode ser considerado como fonte de muitos dos valores e crenças que se aglutinam para formar a cultura da escola. Smircich (1983) e Torres (1997) apontam três tendências subjacentes à conceção e análise da cultura organizacional a referir: como variável independente e externa – algo que é "transportado" pelos membros para dentro da organização, como variável dependente e interna – a cultura é uma dimensão da organização, ou seja, é produzida internamente e como metáfora – a cultura é criada e recriada num processo contínuo pelos atores que estruturam a realidade da organização.

As manifestações da cultura organizacional podem ser expressas através das perspetivas integradoras (lógia da integração), diferenciadoras (lógica da estratégia) e fragmentadoras (lógica da subjetivação) (Frost et al, 1991 e Torres, 1997).

Na linha de pensamento de Torres (2011) emerge a compreensão dos modelos culturais, uma vez que conferem sentido às ações dos vários contextos organizacionais escolares, sobretudo, porque é onde decorre a apropriação das orientações para a ação. A autora defende, ainda, a existência de uma interação entre estrutura e ação assente numa dinâmica contruída historicamente. Trata-se de uma rede de relações complexas que tem reflexos no processo da construção da cultura organizacional. Lima (1991) e Torres (2011) apelam à importância dos diferentes tipos de regras: formais, não formais e informais, que na sua operacionalização individual ou coletiva podem dar origem às "*regras efectivamente atualizadas",* as quais permitem compreender como estes se apropriam das normas, se as recriam, se as reproduzem ou se as reajustam no campo das suas práticas. É neste processo (movimento de troca e fluxos convergentes ou divergentes) que se constrói e reconstrói a cultura organizacional. Por outro lado, Torres (*idem*) defende que a visão dicotómica do *dentro* e do *fora*, mormente habitual, deve dar lugar a uma espécie de "*tecelagem colectiva*" num jogo de modelagem e redefinições em constante mutação, ou seja, num processo dinâmico e interativo, ao qual talvez, possamos acrescentar o conceito "líquido" de Bauman (2001). Em vez da dicotomia entre estrutura formal *versus* a ação informal, da separação dos fatores exógenos (Fora/exterior) e os fatores endógenos (Dentro/interior), a simbiose de ambos desnuda a *praxis* de um determinado contexto, revelando-se um "*loci* de cultura" Torres (2011).

Em jeito de síntese, o modelo cultural é uma adição valiosa para a compreensão das organizações, uma vez que permite dar ênfase ao contexto, apesar da globalização. Os valores e as crenças não são universais. É importante que toda a comunidade reconheça a necessidade do desenvolvimento, da mudança atitudinal, ter a noção de que todos fazem parte daquela comunidade para que a mudança aconteça, bem como ter presente que o mundo informal é tão importante como o formal no modelo formal, e.g. os encontros (Morgan, 1997).

Ao olhar deste modelo, os líderes, muitas vezes, adotam uma abordagem moral e procuram concentrar-se em influenciar através dos valores para que os restantes elementos se tornem idênticos às suas próprias crenças. Com esta prática, eles esperam conseguir apoio generalizado (*ownership*). Ao trabalharem com o domínio informal, em vez de imporem a mudança através da autoridade posicional ou processo político, os líderes têm maior probabilidade de ter apoio para a

inovação. Este conceito tem diferentes conceções, podendo ser entendido como uma operação para instalar e fazer aceitar a mudança com influência sobre as relações sociais (Huberman, 1973) ou como "um processo planificado, prosseguindo objetivos compatíveis com os do sistema" Correia (1991, p.31).

Os três modelos diferem entre si quanto aos aspetos principais de gestão: os objetivos, a estrutura organizacional, o ambiente externo e a liderança.

Na senda do modelo de análise

Para compreendermos os fenómenos que ocorrem nas organizações, socorremo-nos de modelos de análise, *lentes* que nos permitem interpretar a realidade em estudo, pelo que é chegado o momento de falarmos do modelo de análise que nos permitirá a compreensão do local em estudo, através de categorias analíticas.

Sugestionados pelo *modelo díptico* de Lima (1998) e o modelo de Torres (1997) criamos o modelo de análise, usando as *lentes* do modelo burocrático, do modelo anárquico e do modelo cultural, no qual a ação da Diretora será o foco central de análise.

Num leque de relações complexas, ora formais, ora não formais ou informais, numa visão caleidoscópica com enfoque piramidal tentaremos captar a realidade do contexto em estudo.

Ao longo da análise será dado enfoque a alguns conceitos emergentes, a mencionar: unidade de comando, hierarquia, poder, controlo, relações, participação, unipessoalidade *versus* colegialidade autonomia e inovação, perpassados pela ação da Diretora.

Em síntese, o estudo **o Diretor entre muros**, visa a ação da Diretora que é decretada, superiormente, pelo sistema político nacional, todavia, esta vê-se confrontada com a política da Comunidade Educativa. Neste sentido, procuraremos aferir se nos deparamos com um "*locus* de reprodução" ou um "*locus* de produção" ou pela simbiose de ambas, podendo dar origem às "*regras efetivamente atualizadas*" denunciando um "*loci* de cultura".

Metodologia – Traçado metodológico

Os estudos qualitativos permitem ao investigador compreender mais facilmente a realidade em análise (Bodgan & Biklen, 1994). O caso em estudo trata-se de um estudo de *caso intrínseco* (Stake, 2012). **O Diretor entre muros** visou compreender o que está a mudar na escola com o órgão unipessoal e aferir como este decide o "plano da ação".

Na esteira de Quivy & Campenhoudt (2008, p. 90-144) "construir a problemática equivale a formular os principais pontos de referência teóricos da sua investigação: a pergunta de partida que estrutura finalmente o trabalho, os conceitos fundamentais e as ideias gerais que inspirarão a análise." Trata-se, ainda, de adotar um ponto de vista, uma ou mais *lentes* que nos permitam compreender o fenómeno em estudo. Desta feita, denuncia-se a abordagem ou perspetiva teórica utilizada para dar resposta à pergunta de partida. Partindo do método hipotético-dedutivo, gerou-se o modelo de análise empregue que foi concebido "através de um trabalho lógico, hipóteses, conceitos e indicadores para os quais se terão de procurar correspondentes no real".

Formulação do problema

Em conformidade com o supracitado, nas ciências sociais, preocupamo-nos com a compreensão de um determinado fenómeno, como por exemplo: captar as lógicas do funcionamento de uma organização, a conduta dos seus atores, refletir sobre as implicações de uma decisão política, entre outros (*idem, ibidem*).

Nesta linha de pensamento, a temática do nosso estudo versa sobre a liderança, nomeadamente, o órgão unipessoal, introduzido pelo DL 75/2008, focalizada na ação do Diretor, pelo que passaremos a enunciar a nossa **pergunta de partida**.

Apesar de no "plano das orientações para ação" o diretor ser definido como um órgão unipessoal, será que no "plano da ação" ele adota processos de decisão de natureza colegial?

A fim de clarificar a pergunta de partida foram enunciadas outras perguntas clarificadoras e de seguida elencados os objetivos do estudo. E, por último, apresentamos as hipóteses de trabalho:

a) A Diretora, embora tendo por base as "orientações para a ação" emanadas pelo Ministério da Educação, toma decisões de caráter colegial.

b) A Diretora considera que quanto mais auscultar a Comunidade Educativa mais útil e eficaz será a (sua) decisão no "plano da ação".

O papel da investigadora e os participantes

A investigadora realizou um protocolo com a escola *Spontaneus*, o qual foi assinado em consonância com a Diretora da escola.

O papel da investigadora foi o de não participante. Os princípios basilares inerentes ao estudo prenderam-se com o respeito pelo contexto do estudo, deixando que os atores sociais participantes tivessem o livre arbítrio para participarem nas entrevistas para as quais foram convidados, acrescido do princípio da fidelidade e anonimato (Bodgan & Biklen, 1994).

Partindo da ideia da Orquestra Sinfónica de Peter Drucker (2002) e da Orquestra de Jazz de Diogo (2004), procuramos que a amostra tivesse uma variedade tímbrica, sendo constituída por vários atores sociais.

Técnicas e Instrumentos

Como **fontes documentais** foram privilegiados os seguintes referentes internos: Projeto Educativo, Projeto Curricular de Escola, Regulamento Interno, Plano Anual de Atividades, Projeto de Intervenção da Diretora, Relatório da autoavaliação, Relatório da Avaliação Externa e, ainda, as atas do (CP) e do (CG).

O **instrumento** privilegiado foi a entrevista semiestruturada. As questões, de um modo geral, foram sendo adequadas aos diferentes atores sociais de forma a permitir um vocabulário acessível (Foddy, 1996). Todavia, em contrapartida, em algumas questões mantiveram-se determinados vocábulos a fim de se verificar se os atores sociais dominavam um léxico comum, uma das premissas associadas aos líderes da cultura organizacional, nomeadamente a cultura da promoção de um entendimento partilhado e vocabulário comum (Bush, 2004).

No que concerne aos **procedimentos,** para obtenção das fontes documentais da escola, algumas foram obtidas junto da Diretora e outras conseguidas através da página da escola.

A todos os entrevistados foram explicitados os objetivos do estudo, bem como foi dada a garantia da confidencialidade e anonimato, em conformidade com o postulado por Bodgan & Biklen (1994), Foddy (1996) e Vala (1986). Foi, também, solicitada a permissão para a gravação.

As técnicas usadas no t**ratamento de dados** foram a análise documental e de conteúdo.

O *corpus de análise* teve um total de duzentas páginas e foi alvo da análise de conteúdo usando o programa Nvivo10.

Opção e Caracterização sumária do local do estudo

Este estudo realizou-se numa escola portuguesa da zona norte de Portugal, a qual passaremos a designar de escola *Spontaneus* durante o ano letivo 2013-2014.

A opção pela escola teve os seguintes critérios:

i) escola com predominância de *Muito Bom* nos vários domínios da última avaliação externa;

ii) escola bem posicionada nos *rankings*;

iii) de preferência e, se possível, escola com contrato de autonomia ou não agrupada.

A escola *Spontaneus* é uma escola não agrupada. A população total discente é composta por seiscentos e vinte e quatro alunos distribuídos desde o primeiro até ao décimo segundo ano. Recebe alunos do centro da cidade e da periferia. O corpo docente é constituído por cento e trinta e seis professores e o pessoal não docente por vinte e sete assistentes.

A missão registada no PE revela a necessidade do "desenvolvimento mental e cognitivo dos alunos (…) assumindo uma missão de formação integral dos alunos". Esta visa, ainda, "o conceito de cidadão interveniente e socilamente ativo (…) num crescendo contínuo, motivador e capaz de construir o futuro."

No Plano de Intervenção da Diretora é realçada a necessidade de dar continuidade à antiga Associação de Estudantes, uma vez que já não existia há vinte anos. Esta foi implementada no ano 2013-2014 com a colaboração de um docente que organizou e orientou o processo.

Principais conclusões – Em busca da democracia perdida

Na escola em estudo, a Comunidade Educativa vivenciou a passagem do órgão colegial para o órgão unipessoal, estando plasmado nas suas representações um líder que atuava em conformidade com o modelo burocrático, chamando a si o poder institucional, apesar de liderar um órgão colegial, enquanto que a Diretora atual, apesar do 75/2008 decretar o órgão unipessoal, age com práticas colegiais, evidenciado uma líder moral patente ao modelo cultural.

Na voz de E3 "A Diretora foi empurrada" para o órgão por considerarem que seria uma líder que conhecia o contexto, já tinha prática de gestão e que defenderia os valores e a missão da escola. Subscreve a terminologia da legislação o "rosto da escola" e anuncia a emergência da "alma da escola". O CG ganha poder na escola. "Há um certo orgulho em fazer parte do CG da escola" – anunciam E3 e E9.

A "*loucura sensata*" revela-se na auscultação dos atores sociais revelando alguma inovação e denotando uma cultura de escola que faz a simbiose de fatores exógenos (Fora/exterior) e

endógenos (Dentro/interior) e esbatendo a dicotomia entre a estrutura formal *versus* a ação informal, desnudando a *praxis* de um determinado contexto, revelando-se um "*loci* de cultura" Torres (2011). Os atores sociais consideram que, atualmente, a voz de todos é ouvida, levando a uma maior motivação e participação num grande número de atividades, as quais são consideradas como excessivas, mas E9 considera que se os professores propõem as atividades é porque são importantes para os alunos, revelando alguma "débil articulação" e/ou "caixote do lixo" entre os critérios definidos para aprovação das atividades e posterior aceitação.

A preocupação em ouvir todos, via grupos, departamentos e restantes órgãos, não invalida a possibilidade de individualmente os docentes se dirigirem à Direção com o objetivo de expressarem pessoalmente a sua opinião diretamente à Diretora, revelando que as relações informais têm um peso elevado em todo o processo. Na voz de E9 "Há um dar e um receber" – denunciando o informal, as "*regras efetivamente atualizadas*", a "*infedelidade normativa*" de Lima (1998) e a busca da democracia e colegialidade perdidas.

As plataformas e os diferentes tipos de avaliação denunciam formas de controlo dando lugar à hiperburocracia (Lima, 2003) denunciando a máquina do estado e um cânone gerencialista, embora, na opinião de E6, nesta escola, ainda, não seja muito visível, indo ao encontro de Torres (2011, p. 146/7) apesar de "toda uma engrenagem organizacional assente em sofisticadas formas de controlo e de regulação (…) as escolas não deixarão de fazer repercutir nas suas dinâmicas de funcionamento os *modos de ser e de fazer* colectivamente".

Referências

Afonso, A. (2001). *A Redefinição do papel do estado e as políticas educativas: Elementos para pensar a transição*. In Revista Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 37, pp.33-48.

Afonso, A. (2009). *Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares.* In Revista Lusófona de Educação, n.º 13, pp.13-29.

Afonso, A. (2012). A crise da escola e a educação não-escolar. In *Fragmentos da Escrita Pública. Páginas da Página da Educação* (pp.15-17). Porto: Profedições.

Bardin, L. (2008). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70. (5ª ed., 1997).

Bauman, Z. (2001). Modernidade Líquida. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Bogdan, R. & Biklen, S. (1994): *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora

Bush, T. (2004). *Theories of Educational Leadership and Management*. London: Sage Publications Lda (1ª publicação de 1986 by Chapman Publishing).

Cohen, M et al (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice". In *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, nº 1, pp. 1-25.

Cohen, M. & March, J. (1974). *Leadership and Ambiguity. The American College President*. N York, McGraw-Hill.

Correia, J. (1989). *Inovação Pedagógica e a Formação de Professores*. Porto: Edições Asa. (2ª ed. 1991).

Diogo, J. (2004). Liderança das escolas: sinfonia ou jazz? In J. Costa, A. Neto-Mendes e A. Ventura (org.), *Políticas e gestão local da educação*: Actas do III simpósio sobre organização e gestão escolar. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 267-277.

Drucker, P. (1997) – *As organizações sem fins lucrativos*. Lisboa: Difusão Cultural.

Ellström, P. (1983). Four Faces of Educational Organizations. In *Higher Education*, nº 12, pp. 231-241.

Ferreira, N. (2010). *O Director, o novo rosto da escola? Um estudo de caso sobre concepções e práticas do Director na gestão de uma escola secundária.* Mestrado em Ciências de Educação, na área de especialização em Administração Educacional, Braga: Universidade do Minho.

Foddy, W. (1996). *Como Perguntar: Teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários.* Oeiras: Celta Editora - 1ª edição.

Frost et al (1991). *Reframing Organizational Culture*. Londres: Sage Publications.

Fullan, M. & Hargreaves, A. (2001). *Porque e que vale a pena lutar? O trabalho de equipa na escola*. Porto: Porto Editora.

Fullan, M. (2003). *Liderar numa cultura de mudança*. Porto: Edições ASA. Colecção Foco.

os jovens adolescentes. Porto: Colecção Ciências da Educação século XXI, Porto Editora.

Hargreaves, A. & Fink, D. (2007). *Liderança Sustentável: Desenvolvendo gestores da aprendizagem*. Porto Alegre: Artemed.

Huberman, A. (1973). *Como se realizam as mudanças em Educação*. São Paulo: Cultrix.

Lima, L. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988).* Braga: Universidade do Minho (1ª ed., 1992).

Lima, L. (2001). *A Escola como Organização Educativa. Uma Abordagem Sociológica*. São Paulo: Cortez.

Lima, L. (2008). *A "Escola" como categoria de pesquisa em educação.* Brasil: Educação Unisinos.

Lima, L. (2011). O diretor na escola: subordinação e poder. In António Neto-Mendes *et al.* (org.), *A emergência do diretor na escola: questões políticas e organizacionais.* Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 47-63.

Lima, L. (2011). *Administração Escolar: estudos.* Porto: Porto Editora.

Lima, L. (2012). *Aprender para ganhar, Conhecer para competir. Sobre a subordinação da educação na "sociedade da aprendizagem".* São Paulo: Cortez Editora.

Merton, R. (1978) A "personalidade burocrática". In *Sociologia da Burocracia.* (org.), Edmundo Campos. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Mintzberg, H. (1994). Estrutura e Dinâmica das Organizações. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Morgan, G. (1986). *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas.

Nóvoa, A. (1992). *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2005). *Manual de investigação em Ciências Sociais.* Coleção: Trajectos. Lisboa: Gradiva.

Sergiovanni, T. (2004) *Novos caminhos para a liderança escolar.* Porto: Asa Editores.

Smircich, L. (1983). *Concepts of Culture and Organizational Analysis.* Administrative Science Quarterly, 28(3): 339-358.

Stake, R. (2012). *A arte da investigação com Estudos de Caso.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. (3ª ed., 1995).

Taylor, F. (2011). Os *Princípios da Gestão Científica*. Lisboa, Edições Sílabo, (1ª ed. 2011- edição centenária).

Torres, L. (1997). *Cultura Organizacional Escolar: Representações dos Professores numa Escola Portuguesa*. Oeiras: Celta.

Torres, L. (2011). Cultura Organizacional em contexto escolar. In *Perspectivas de análise organizacional das escolas* (org.), Licínio Lima. V.N. Gaia. Edição Fundação Manuel Leão.

Vala, J. (1986). A análise de conteúdo. In Silva, A. & Pinto, J. (org.), *Metodologia das Ciências Sociais.* Porto: Edições Afrontamento, pp.101-128.

Weber, M. (1991). *Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. I. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, (1ª edição 1972).

Weick, K. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, nº 1, pp. 1-19.

Legislação

Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril

Decreto-Lei n.º 224/2009 de 11 de setembro

Decreto-Lei n.º 137/2012 de 2 de julho

O Diretor de Escola- contributos para um estudo comparativo entre Brasil e Portugal

Elianeth Dias Kanthack Hernandes
FFC _ UNESP/Marília
netezeu@gmail.com

Marília Evangelina Sota Favinha
CIEP/Departamento de Pedagogia e Educação da Universidade de Évora
mfavinha@uevora.pt

Resumo: Este texto tem a intenção de analisar de forma comparativa o que ocorre no Brasil e em Portugal, com relação aos encaminhamentos das políticas educacionais que definem o perfil do gestor escolar, bem como dos direcionamentos de sua prática. Com esta finalidade, abordamos os contextos e as concepções que têm orientado as legislações atuais que regem o trabalho do gestor escolar, e que, por sua itencionalidade e alcance, têm direcionado a gestão escolar, nesses países, para um alinhamento cada vez mais próximo dos paradigmas empresariais, deixando de considerar a especificidade do trabalho educativo. Para análise do caso brasileiro, optamos por priorizar o que está sendo proposto para o Estado de São Paulo, pela atualidade da normatização do cargo de Diretor de Escola, no que se refere à Lei Complementar nº 1256, de 06 de janeiro de 2015. No caso de Portugal e como qualquer outra organização social, a escola representa um contexto, necessariamente propício ao desenvolvimento de complexas transformações culturais, que têm o objetivo último de progressão civilizacional. O estudo sobre os processos de gestão perspetivados como reflexos da cultura organizacional da escola é fundamental em todos os momentos. A partir de 1998, com a publicação do Dec. Lei nº 115-A, o poder político visou responder a uma das mais reclamadas medidas, o desenvolvimento da autonomia das escolas, nesse sentido, o Conselho Executivo passa a ser o órgão de gestão da escola, com poderes nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira. Com a publicação do Dec. Lei nº75/2008 revisto pelo Dec. Lei nº 137/2012, a liderança, como fator determinante no funcionamento das escolas, passou a ser unipessoal, funcionando na lógica de prestação de contas, da racionalização de recursos e na regulação dos resultados. Assim, nosso objetivo é debater questões que julgamos serem pertinentes para o estudo da gestão educacional, e do papel que os Diretores de Escola desempenham, em Portugal e no Brasil.

Palavras-chave: Gestão Escolar no Brasil e em Portugal; Perfil do Diretor de Escola; Políticas Educativas.

Propósitos e contextos

Cumpre ressaltar que, ao optar pelo estudo da figura e do papel do Diretor de Escola, em especial dos que atuam na rede de ensino de Portugal e na rede pública estadual de São Paulo, as pesquisadoras procuraram, em suas experiências profissionais, o aporte complementar para um olhar mais apurado sobre este objeto de estudo. A docência em cursos de formação de

professores e de gestores educacionais, que compõem a trajetória das duas autoras, somada à experiência de muitos anos de atuação na Educação Básica, bem como, as pesquisas que realizam em seus espaços de atuação, uma na Universidade Estadual Paulista – UNESP, no Brasil e a outra na Universidade de Évora, em Portugal, propiciou uma reflexão mais aprofundada e ampliada sobre o tema escolhido para essa análise.

Como o tema em questão sugere inúmeras abordagens teórico-metodológicas, esclarecemos que privilegiamos compreender o papel do Diretor de Escola com um olhar focado em diferentes culturas e realidades, por consideramos que o uso das metanarrativas teóricas para explicar a realidade dessas instituições não se tem mostrado suficiente e nem mesmo coerente para abarcar a complexidade do cotidiano escolar e do papel do Diretor de Escola nesse constexto. Com base nesse pressuposto, buscaremos refletir sobre as concepções e os direcionamentos políticos que têm orientado a rotina dos gestores escolares no Brasil e em Portugal. Para isso, faz-se necessária a explicitação dos recortes que direcionaram a elaboração desse trabalho. Optou-se, aqui, pela análise dos efeitos das legislações que determinam o perfil do Diretor de Escola, na Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, o estado brasileiro com maior número de escolas e de atendimento de alunos na Educação Básica[1], das legislações portuguesas que colocam a gestão das escolas desse país na perspectiva unipessoal, com o seu funcionamento direcionado para a lógica de prestação de contas, da racionalização de recursos e da regulação dos resultados.

A opção acima explicitada tem como uma de suas referências o que indica Demerval Saviani (1978) ao afirmar:

> O estudo da legislação se revela um instrumento privilegiado para a análise crítica da organização escolar porque, enquanto mediação entre a situação real e aquela que é proclamada como desejável, reflete as contradições objetivas que, uma vez captadas, nos permitem detectar os fatores condicionantes da nossa ação educativa. A partir daí torna-se possível romper com a visão ingênua do processo educativo (Saviani, 1978:193).

O Diretor de escola... o caso brasileiro: A busca da cientificidade e a utilização da Teoria Geral da Administração:

A importância da administração escolar e por consequência do Diretor de escola passa a ser enfatizada, no Brasil, desde os anos de 1930, a partir dos estudos de José Quirino Ribeiro, Antônio Carneiro Leão e Manuel Bergström Lourenço Filho. Esse fato ocorre de forma concomitante a um movimento progressista da educação que buscava promover a oposição à educação tradicional. Esse movimento enfatizava a necessidade de "maior cientificidade no campo educacional" (Drabach & Mousquer, 2009:260), nessa perspectiva, alguns dos primeiros teóricos da área - Querino Ribeiro (1952), Carneiro Leão (1953) e Myrtes Alonso (1988) – procuraram nos princípios e postulados da Teoria Geral da Administração – TGA - os referenciais para a

[1] Desde a promulgação da LDB nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - a Educação Básica brasileira compreende os níveis de escolaridade correspondentes dos 0 aos 17 anos, ou seja, a escolarização que vai desde a Educação Infantil (creche e pré-escola) até o final do ensino médio.

administração escolar e, por consequência, da função e do papel do Diretor de escola.

Segundo Oliveira (2013), esta perspectiva compreende a administração escolar, "como uma atividade de natureza semelhante àquela adotada na perspectiva empresarial, em que a atividade administrativa consiste basicamente, na condução de grupos humanos que operam em tarefas divididas visando ao alcance de objetivos comuns" (Oliveira, 2013:15). Sobre isso, Ribeiro (1952:113) declara expressamente: "A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR é uma das aplicações da administração geral; naquela como nesta os aspectos, tipos, processos, meios e objetivos são semelhantes". Para, o Estado e as empresas privadas têm nos pressupostos da teoria da administração geral os elementos para resolver suas dificuldades e a escola só precisaria inspirar-se neles para resolver as suas. A escola deve apenas adaptá-los a sua realidade. Assim, a administração escolar encontra seus fundamentos nos estudos gerais de administração. (Ribeiro, 1952:78)

A busca de um novo paradigma de administração educacional

A tentativa de mudança desse paradigma, com vistas à formulação de uma teoria da administração escolar que fosse voltada para o atendimento das especificidades educacionais e não vinculada aos preceitos empresariais, foi iniciada com o ideário defendido por Anisio Teixeira (1961), mas teve ampliado seu referencial teórico na década de 1980, principalmente com as contribuições oriundas de duas obras: "Administração Escolar: introdução crítica" (Paro, 1986) e "Administração Escolar: problema educativo ou empresarial" (Felix, 1984).

Na época, o Brasil saía de um período de governos ditatoriais com a expectativa de viver relações mais democráticas. Ao descrever esse momento histórico, Nunes (2006: 30-31) registra:

> [...] vimos materializar uma nova utopia concreta para a educação e a escola no Brasil: a luta por uma nova LDB. Movimentos vertiginosos correram o país, educadores e professores, grupos sociais e sindicais, ONG's, associações civis, partidos e entidades, em conjunto e permanente debate, produziram um conjunto consensuado de ideias, projetos e princípios que deveriam alavancar a revitalização da educação e da escola,preparando-a para o terceiro milênio. Os bastidores da Constituinte de 1988, os corredores do Congresso e as ruas viram a tenacidade desses educadores na direção de um novo horizonte jurídico para a educação brasileira, [...] novas formas de conceber a carreira docente, piso nacional, mudanças curriculares, democratização da gestão, formação de professores [...] (Nunes, 2006:30-31).

Fica evidente que sob a influência do ideário marxista e no contexto dos movimentos de luta pela redemocratização da educação brasileira, teóricos brasileiros (Felix, 1984; Paro, 1986) passam a negar a validade de transferência, para a administração escolar, do referencial teórico empresarial, formatado para o desenvolvimento da sociedade capitalista.

A esse respeito Paro (2009) denuncia que a TGA desenvolvida a partir do início do século XX, e à qual José Querino Ribeiro se reporta, sempre teve por referência a empresa mercantil capitalista. O autor nega que se trata de uma teoria geral com princípios universais, uma vez que, "seu objeto de estudo e o locus onde pretende aplicar-se são uma realidade específica, ou seja, a realidade da empresa capitalista." (Paro, 2009: 4) Nessa perspectiva, os princípios que orientam essa teoria são "compatíveis com a dominação e com a negação da condição de sujeito", não sendo possivel sua aplicação literal na instituição escolar, por ser esta "sabidamente do âmbito do diálogo e da

afirmação de subjetividades, não da dominação".

Considerando o pensamento desse autor, passou-se a se questionar se os mesmos princípios e métodos administrativos da empresa capitalista, poderiam ser assumidos pela administração escolar, sem que os meios contrariassem os fins? Sem que, portanto, se negasse o caráter mediador da administração escolar amplamemente afirmado?

Na prática devemos registrar que, em 1983, assume o governo do Estado de São Paulo o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que traz declarado em seu programa de governo, um propósito de renovação que ganha corpo no contexto da transição democrática e na contestação das práticas de gestão educacional centralizadoras que haviam sido basilares nas décadas precedentes, sob a égide do regime militar.

Nessa perspectiva e com o intuito de constituir um novo momento educacional, isto é, uma escola mais aberta à participação popular e mais comprometida com seus interesses históricos, o governo de Franco Montoro[2] propõe o estabelecimento de um Estatuto do Magistério Paulista. Para a definição do plano de carreira da classe dos docentes e dos cargos de suporte pedagógico-educacional, foi elaborada, após ampla consulta às bases, a Lei Complementar nº. 444/1985. No anexo I desta lei ficaram estabelecidos os requisitos para o provimento dos cargos da série de classes de docentes e das classes de especialistas de educação do Quadro do Magistério. Ao identificar a forma de provimento para o cargo de diretor de escola, indica a necessidade de nomeação precedida de aprovação em concurso público de provas e títulos. Normatiza também, que serão necessários os seguintes requisitos para o exercício do cargo:

> Licenciatura Plena em Pedagogia com Habilitação Específica em Administração Escolar, ter, no mínimo, 5 (cinco) anos de exercício em função docente e/ou de especialista de educação de 1º e/ou 2º graus, no caso de ingresso, e ter 3 (três) anos de efetivo exercício no cargo de docente e/ou especialista do Magistério Público Oficial de 1º e/ou 2º Graus da Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo, no caso de acesso.

Fica evidenciada aqui a necessidade de pelo menos dois elementos básicos para o provimento desse cargo: 1) uma formação inicial específica, ou seja, licenciatura Plena em Pedagogia com habilitação específica em Administração Escolar; 2) uma a experiência de pelo menos cinco anos na função docente ou de especialista da educação. Essas exigências demonstravam uma preocupação em garantir que essa função seja exercida por profissionais que tivessem conhecimentos teóricos advindos de uma formação inicial, específica e orientadora do papel a ser cumprido, bem como, que fosse agregada, a essa formação inicial, os saberes trazidos pela experiência em funções, tanto de natureza docente, como as de suporte pedagógico-educacional, no quadro do magistério público oficial do Estado de São Paulo.

A legislação em questão partia do pressuposto de que o diretor de escola, como um "especialista da educação", necessitava de uma formação específica para o exercício profissional no âmbito dos níveis centrais, intermediários e locais dos sistemas de ensino (Libâneo, 2002; Franco; Libâneo & Pimenta, 2007).

No bojo desse movimento crítico a respeito da educação nacional, ganha força uma denúncia,

---

[2] André Franco Montoro - foi o 27º governador do Estado de São Paulo, eleito governador em 1982, na primeira eleição direta para o cargo, após vinte anos. Governou de 1983 a 1987.

tanto nos meios acadêmicos como no espaço dos sindicatos dos professores, sobre o cunho autoritário que revestiria as funções dos chamados "especialistas da educação", incluindo, nesse caso, a figura do diretor de escola. Uma das respostas a essas críticas, vem alguns anos depois, na forma da publicação da resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006, que Institui as diretrizes curriculares nacionais para o curso de graduação em Pedagogia. Esta legislação retirou qualquer formação específica para a função de diretor de escola, pressupondo que não existem saberes específicos para a função de gestor de escola, para além dos saberes necessários à docência.

Antes disso, os propositores de políticas educacionais do Estado de São Paulo, já haviam iniciado, dez anos antes, um processo de revisão do papel e das formas de provimento do cargo de diretor de escola, com a intenção de retirar dessa função, principalmente os aspectos que a evidenciavam as suas especificidades, como veremos a seguir.

A legislação e o processo de desqualificação da função de diretor de escola

Em 1994, ao ser eleito o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) à frente da administração estadual paulista, os governantes anunciam a intenção de revisar o plano de carreira implementado pela LC 444/85. Com esse intuito, em 30 de dezembro de 1997, publicam a Lei Complementar 836/97, instituindo o novo plano de carreira, vencimentos e salários para os integrantes do Quadro do Magistério da SEE/SP, definindo, inclusive, a nova forma de provimento do cargo de diretor de escola.

Esse texto legal, ao contrário de seu precedente, não contempla necessariamente a formação inicial específica, nem a experiência em funções de natureza gestora, para aqueles que pretendam exercer as funções relativas ao cargo de diretor de escola. Ao indicar os requisitos necessários para o provimento dos cargos das classes de suporte pedagógico, o anexo III da referida norma legal estabelece para a nomeação do diretor de escola, além da aprovação em concurso de provas e títulos, apenas "Licenciatura plena em Pedagogia ou Pós graduação na área de Educação, e, ter no mínimo 8 (oito) anos de efetivo exercício de Magistério."

Se os requisitos básicos citados anteriormente estruturavam e organizavam a identidade profissional do diretor de escola, é possível deduzir uma quebra nessa possibilidade quando a legislação retira da formação inicial o caráter específico de preparo de novos profissionais. Ao propor a eliminação de um currículo de formação voltado para a formação técnica do diretor de escola, a norma legal pode estar favorecendo não apenas uma desqualificação técnica da ação gestora, mas também, e principalmente, uma ruptura com sua dimensão política, que se constitui a partir dos fundamentos teóricos que adquire no seu processo de formação inicial e que o subsidiam a "ter voz para decidir, argumentar, escolher e ponderar", como alerta Arena (2008:14) ao se referir a outro especialista da educação que sofria o mesmo processo: o supervisor de ensino.

A proposta atual...o gerencialismo e o retorno aos pressupostos empresariais

Ao ser promulgada, em 6 de janeiro de 2015, a Lei Complementar nº 1256, não altera as formas

de provimento do cargo de diretor de escola da rede estadual de São Paulo, previstas na legislação anterior, mas dispõe sobre a existência de um estágio probatório para o cargo, institui também uma avaliação periódica de desempenho Individual e uma gratificação de gestão para os ocupantes desse cargo. Os textos dos §§ 3º e 5º do artigo 1º a Lei Complementar nº 1256 trazem o seguinte registro:

> § 3º - A Avaliação Especial de Desempenho a que se refere o "caput" deste artigo visa a verificar a conformidade com as **competências e habilidades necessárias ao desempenho no cargo de Diretor de Escola**, com foco nos seguintes aspectos: 1 - comprometimento com o trabalho e com a comunidade escolar; 2 - responsabilidade; 3 **- capacidade de iniciativa e liderança; 4 - eficiência na gestão educacional; 5 - produtividade**; 6 - assiduidade; 7 - disciplina.
>
> [...]
>
> § 5º - O Curso Específico de Formação de que trata o "caput" deste artigo visa à capacitação profissional do Diretor de Escola, com foco **no desenvolvimento de competências técnicas, de liderança e gestão**, e sua aplicação no exercício do cargo, por meio da elaboração e implementação do Plano de Gestão da Escola.(grifo nosso)

Fica evidente que o governo que propoz essa legislação, tem a intenção de alinhar a função do diretor de escola aos pressupostos da revalorização da racionalidade técnica. Esse encaminhamento, com certeza, foi influenciado por acordos estabelecidos durante as Conferências Mundiais de Educação, como as de Jomtiem (1990) e Dakar (2000), Encontros da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), entre outros, no qual o Brasil, enquanto signatário, se comprometeu a promover esses alinhamentos.

O processo de reforma educacional, implementado no país a partir de meados dos anos de 1990, tem-se caracterizado pelo gerencialismo, pela performatividade e profissionalismo. Ball (2005) destaca a presença desses três elementos como resultantes da inserção, no setor publico, de uma cultura empresarial competitiva, do estabelecimento de julgamentos fixos e impostos fora da instituição educacional, além de critérios fechados e completos de avaliação e controle. Desse modo, é introduzida uma nova lógica, pautada na adoção de um método de regulação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle de conflittos e mudanças, denominado de performatividade.

Nesta direção, a aquisição de estabilidade no cargo de diretor de escola na rede estadual de São Paulo, fica condicionada ao desempenho satisfatório na Avaliação Especial de Desempenho e no Curso Específico de Formação durante o período de estágio probatório. A Avaliação Periódica de Desempenho Individual – APDI, fica encarregada de verificar o desempenho do diretor de escola no exercício de suas atribuições e sua competência como líder, capacidades requeridas para as funções do cargo. O gerencialismo, a performatividade e o controle ficam evidenciados, e nesse contexto as principais funções do Estado, de acordo com Afonso (2001), serão apenas a de legislar e a de avaliar.

O Diretor de escola... o caso português: O processo democrático de 25 de abril de 1974 e a construção da colegialidade na governação da escola pública portuguesa até ao Decreto-Lei 75/2008

Em Portugal a direção da escola pública estava tradicionalmente a cargo de um órgão colegial, este facto foi implantado em Portugal após o 25 de abril de 1974, após o fim da ditadura, com o Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro, em que a gestão da escola se normalizou como gestão democrática. O Dec-Lei nº 769-A/76 ajudou a restaurar a centralização concentrada e burocrática e constituiu o ex-libris da normalização da educação. Neste decreto estabelece-se como órgãos de topo da escola o Conselho Diretivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo, define-se, de forma mais pormenorizada, as suas regras de constituição e os respetivos processos eleitorais, mas é omissa qualquer referência às anteriores assembleias de professores.

O Decreto-Lei 75/2008, de 22 de abril, recoloca a figura do Diretor, como órgão unipessoal. Retoma a ideia "criação de um rosto e de um primeiro responsável". Este facto tem na opinião de Carvalho (2002) posto em causa a existência de uma liderança democrática nas escolas. O processo através do qual o Diretor é escolhido, no âmbito daquilo que são as suas atribuições e competências também têm concorrido para esse facto e colocado sérias reservas na classe docente. E, por consequência, estes factos têm repercussão na maior ou menor aceitação do Diretor. A questão da liderança assume cada vez um espaço maior centralidade no debate educativo. Ela está plasmada no Dec-Lei nº 75/08, de 22 de abril, nomeadamente quando, logo no Preâmbulo) é referida a necessidade de "reforçar as lideranças das escolas". No entanto, o facto de as escolas serem obrigadas a seguir um modelo de unipessoal, tem-se colocado como o centro da discussão a cerca deste Decreto. A nova forma de gestão das escolas em vigor a partir deste decreto, aponta para uma concentração de poderes num órgão unipessoal, contrariando uma tradição de colegialidade e participação democrática, que ficam dependentes do enorme poder que o Governo manifesta atribuir àqueles que considera a liderança forte das escolas. A tradição de gestão democrática e colegial, corporizada nos Conselhos Diretivos pelo Dec-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro e nos Conselhos Executivos pelo Dec-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, levou a que os diversos atores educativos encarassem com receio e descontentamento o novo modelo de gestão. A eleição indireta pode traduzir-se como uma prática anti-democrática, por afastar da tomada de decisões o universo dos professores. O quadro abaixo apresenta as diferenças entre as competências a nível da gestão e direção, entre o Decreto-Lei 75/2008 e o Decreto–Lei 115ª/98.

Quadro 1- Comparação das competências ao nível de gestão e direção

Competências comparadas do órgão Executivo	
Decreto –Lei n.º 75/2008	Decreto – Lei n.º 115 – A/98
Submeter À aprovação do Conselho Geral o projeto educativo	Elaborar e submeter à aprovação da Assembleia de Escola o projeto educativo
Elaborar e submeter à aprovação do Conselho Geral o regulamento interno, os planos anual e plurianual de atividades, o relatório anula de atividades	Elaborar e submeter à aprovação da Assembleia de escola o regimento interno
Elaborar e submeter à aprovação do Conselho Geral as propostas de contrato de autonomia	Idêntico
Definir o regime de funcionamento do agrupamento de escolas ou escola não agrupada	Idêntico
Elaborar o projeto de orçamento de acordo com as linhas orientadoras definidas pelo Conselho Geral	Idêntico
Superintender na constituição das turmas e elaboração de horários	Idêntico
Distribuir o serviço docente e não docente	Idêntico
Designar os Coordenadores de Escola ou de Estabelecimento de Educação Pré-escolar	Idêntico
Designar os Coordenadores dos Departamentos Curriculares e Diretores de Turma	Designar os Diretores de Turma
Planear e assegurar a execução das atividades no domínio de ação social escolar	Idêntico
Gerir as instalações, espaços e equipamentos, bem como os recursos educativos	Idêntico
Estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação com outras escolas e instituições de formação autarquias e coletividades	Estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação com outras entidades
Proceder á seleção e recrutamento de pessoal docente, nos termos dos regimes legais aplicáveis	Proceder á seleção e recrutamento de pessoal docente e não docente, salvaguardando o regime legal dos concursos
Dirigir superiormente os serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos	
Representar a escola	Idêntico para o Diretor ou presidente do Conselho Executivo
Exercer o poder disciplinar na relação com os alunos	Idêntico para o Diretor ou presidente do Conselho Executivo
Exercer o poder hierárquico em relação ao pessoal docente e não docente	Idêntico para o Diretor ou presidente do Conselho Executivo
Intervir, os termos da lei, no processo de avaliação de desempenho do pessoal docente	Proceder á avaliação do pessoal docente e não docente
Proceder à avaliação de desempenho do pessoal não docente	Contido no anterior
Exercer as competências que lhe forem delegadas pela administração educativa e pela Câmara Municipal	Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas na lei e no regulamento interno

Fonte: (Andrade, 2010: 23)

Este novo regime do modelo de gestão das escolas, imposto pelo Governo este em completa desarmonia com os pareceres fundamentados de diversos especialistas em administração escolar, nomeadamente o Conselho Nacional de Educação e a esmagadora maioria das organizações representativas dos professores.

A escolha entre um órgão de gestão colegial ou unipessoal era defendida como devendo poder continuar a ser uma decisão do Conselho Geral, consagrando-se assim mais uma área de autonomia das escolas. Esta pretensão não foi atendida pela tutela.

Este Decreto-Lei destacava ainda a necessária abertura das escolas ao exterior, o que só pode ser feito através do aumento da participação na tomada de decisão por parte das famílias e de outros elementos da comunidade, na vida da escola. Para tal é criado o Conselho Geral, definido como "órgão de direção estratégica" e "órgão colegial de direcção", onde há um acréscimo significativo do peso relativo dos pais e encarregados de educação e de outros atores educativos externos à escola. Mas temos assistido ao pouco peso real e efetivo deste órgão na tomada de decisões estratégicas da escola e com muito pouco impacto na governação das mesmas. A escola deve tornar-se um espaço aberto que fomente a análise e decisão de solucionar qualquer situação que melhore e produza sucesso no desempenho da comunidade educativa e deve ser vista como a base de uma organização, da qual fazem parte as famílias, sendo estas estruturas educativas e culturais que formam a sociedade. Sendo assim, estas devem assumir um papel predominante e perentório no que concerne à ação orientadora dos valores ao nível da gestão. Mas parece ainda estar longe a capacidade real da escola em atingir este objetivo.

Construção de um novo paradigma ou construção de um quadro ideológico pessoalista?

De acordo com Carvalho (2002), qualidade e eficiência são alguns dos conceitos usados de forma mais recorrente na legislação, em linha com diretrizes gerencialistas e tecnocráticos e tendo como espectro contextualizante o conceito de "gestão racional". A criação de órgão unipessoal e a retórica da modernização e da qualidade educativa tomam a dianteira das preocupações educativas. O Diretor é assim convocado a focalizar-se na governação das escolas na lógica da gestão eficaz, podendo fixar-se excessivamente em parâmetros de gestão empresarial em detrimento das questões pedagógicas.

Segundo Araújo:

> Esta nova forma de encarar o representante do estabelecimento de ensino pode ter consequências perversas, pois pode potenciar um certo autoritarismo e isolacionismo no diretor e conduzir, muito possivelmente, a um certo mal-estar e frustração entre os docentes, prejudicando a partilha de boas práticas, o trabalho colaborativo e o empenho dos profissionais mais competentes (Araújo, 2012: 52).

Não podemos esquecer que ao diretor é conferido ainda o poder de designar os responsáveis pelos departamentos curriculares, que constituem as principais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica. E, naturalmente, ele pode munir-se de uma estrutura clientelar que prejudique o sistema de interações entre o corpo docente.

A atual fase é marcada por esta mudança de paradigma onde é necessário adotar conceções e

práticas interativas e participativas, estabelecendo alianças, redes e parcerias, no que toca à solução de problemas. Numa sociedade em rápida mudança, o sentido e a conceção de educação, de escola e da relação escola/sociedade, têm envolvido uma reorganização da escola, com o objetivo de promover o sucesso dos alunos, e transformá-los em cidadãos participativos da sociedade. Torna-se, por isso fundamental que as escolas se atualizem e se organizem para responderem de forma eficaz e eficiente, com qualidade e equidade, se foquem no trabalho colaborativo e, sejam capazes de responder aos desafios que todos os dias lhe são colocados e isto só pode ser conseguido com um órgão diretivo que promova uma liderança transformacional. Para Favinha & Sousa (2012) a gestão escolar democrática focaliza o compartilhamento das decisões, a preocupação com a qualidade, com a relação custo-benefício e com a transparência. Se assim não acontecer a ideia de dotar as escolas com uma estrutura uni pessoalista, capaz de ser o motor do desenvolvimento e da mediação, transformar-se-á numa construção fechada sobre si própria e incapaz de se interrelacionar entre si. O diretor tem de ter como objetivo desenvolver a capacidade crítica e criativa de todos os atores educativos, facilitando o seu desenvolvimento profissional e pessoal.

Ao encerrarmos este trabalho, fazemos o registro de que, diante dos dados coletados, concluímos que, tanto no ideário de perspectiva de liderança pessoalista assumido em Portugal - onde a tradição de colegialidade e participação democrática passou a dar lugar à lógica unipessoal; e à retórica da modernização -, como no caso brasileiro, onde a intenção de aproximar a função do diretor de escola aos pressupostos da revalorização da racionalidade técnica - fato evidenciado nos documentos legais recentes que analisamos – em ambos, fica explícita a intenção de buscar o alinhamento da função do diretor de escola aos parâmetros de gestão empresarial em detrimento das questões pedagógicas que lhe são inerentes.

Referências

Afonso, A. (2001). Reforma do Estado e políticas educacionais: Entre a crise do Estadonação e a emergência da regulação supranacional. *Educação e Sociedade*, 75, 15-32.

Alonso, M. (1988). *O papel do diretor na administração escolar*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Andrade, A. (2010). *A Liderança na Escola e os Professores*. Dissertação de Mestrado em Educação, área de especialização de Administração Educacional, Instituto de Educação e Trabalho.

Araújo, I. (2012). *Gestão Escolar- marcas de um percurso profissional*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação, área de especialização em Administração e Organização Escolar, Universidade Católica Portuguesa- Faculdade de Educação e Psicologia.

Arena, D. (2008). Formação Profissional necessária para o exercício da Supervisão de Ensino. *Revista APASE - XXII Encontro Estadual de Supervisores do Magistério*, Ano VII, 9, 11-15.

Ball, S. (2005). Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, 35, (126), 539-564.

Barroso, J. (2008). *Parecer sobre o Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME: Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário*. (polic.).

Brasil/MEC. *Resolução CNE/CP 1/2006*. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de maio de 2006, Seção 1.

Carvalho, Mª (2012). A modalidade de escolha do diretor na escola pública portuguesa. *Revista Lusófona de Educação*, 22, 103-121.

Draubach, N. & Mousquer, M. (2009). Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. *Currículo sem Fronteiras*, 9n. (2), 258-285.

Favinha, M & Sousa, B (2012). Gestão Democrática para uma Educação de Qualidade na escola Pública. In Magalhães, O. & Folque, A. (org.). *I Jornadas de Investigação em Educação* (pp. 119-132). Évora: Universidade de Évora.

Franco, M.; Libâneo, J. & Pimenta, S. (2007). Elementos para a formalização de diretrizes curriculares para cursos de pedagogia. *Cadernos de Pesquisa*, 37(130), 63-97.

Fullan, M. (2003*). Liderar numa cultura de mudança*. Porto: Asa.

Goleman et all. (2002). *Os novos líderes. A inteligência emocional nas organizações*. Lisboa: Gradiva.

Hargreaves, A. e Fink, D. (2007). *Liderança sustentável*. Porto: Porto Editora.

Leão, A. (1953). *Introdução à administração escolar*. São Paulo: Cia. Editora Nacional.

Libâneo, J. (2002). *Pedagogia e pedagogos, para quê?* São Paulo: Cortez.

Lima, L. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

Lipovetsky, S. & Charles, S. (2011). *Os Tempos Hipermodernos*. Lisboa: Edições 70.

Luck, H. (2000). Gestão escolar e formação de gestores. *Em Aberto*, 17(72), 1-195.

Luck, H. (2009). *Dimensões de gestão escolar e suas competências*. Curitiba: Positivo.

Luck, H. (2011). *Liderança em gestão escolar*. Rio de Janeiro: Vozes.

Nye, J. (2009). *Liderança e poder*. Lisboa: Gradiva.

Nunes, C. (2006). Educação, Pedagogia e Sociedade: matrizes políticas e estigmas culturais da instituição escolar no Brasil. In Lucília M. S. Romão (org.), *Leitura, história e educação*: *um diálogo possível* (pp. 11-38). Ribeirão Preto: Alphabeto Editora.

Oliveira, M. (2013). O estudo da escola e a construção de uma teoria de administração escolar: dois novos desafios para a pesquisa em educação. In M. Oliveira (org*), Gestão escolar e políticas públicas educacionais*: *um debate entre o prescritome o real* (pp. 13-33). Curitiba: Appris.

Paro, V. (1986). *Administração escolar: introdução crítica*. Campinas: Cortez.

Paro, V. (2009). Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. *Revista Educação e Sociedade,* 30(107), 453-467.

Ribeiro, J. (1952) *Ensaios de uma teoria da administração escolar*. São Paulo: USP.

São Paulo. *Lei complementar n.º 444*, de 27 de dezembro de 1985, Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1985/lei.complementar-444-27.12.1985.html. Acesso em 05/06/2015.

São Paulo. *Lei complementar nº. 836*, de 30 de dezembro de 1997. Institui Plano de Carreira,

Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=6190. Acesso em 05/06/2015.

São Paulo. Leil Complementar nº 1.256, de 06 de janeiro de 2015 - Dispõe sobre Estágio Probatório e institui Avaliação Periódica de Desempenho Individual para os ocupantes do cargo de Diretor de Escola e Gratificação de Gestão Educacional para os integrantes das classes de suporte pedagógico do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá providências correlatas. *DOE de 07-01-2015*, p. 1.

Saviani, D. (1978). Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5540/68 e 5692/71. In Walter Gracia (org.). *Educação Brasileira Contemporânea: Organização e Funcionamento* (pp, 174-194). São Paulo: Mc Graw-Hill do Brasil.

Teixeira, A. (1961). Que é administração escolar? In: *Simpósio Brasileiro de Administração Escolar* (pp.44-49). São Paulo: USP.

Da análise de Projetos de Intervenção aos Saberes e Práticas de Diretores de Escolas e Agrupamentos

Filinto Lima
filintolima@iol.pt

Elisabete Ferreira
elisabete@fpce.up.pt

Rui Trindade
trindade@fpce.up.pt

Resumo - Neste artigo analisam-se seis projetos de intervenção (PI) apresentados por diretores de agrupamentos de escolas de um concelho situado a sul do Porto, aquando da primeira candidatura ao Concurso para Provimento para diretores de escola (para o quadriénio de 2009-2013). Reflete-se sobre o conteúdo dos PI enquanto verdadeiros projetos individuais de intenções de governação das organizações educativas escolares, analisando-os na medida em que contribuem para a aprendizagem e a justiça social. Isto é assume-se a proposta de intervenção na figura unipessoal do diretor de escola (que o decreto-lei 75/2008 propõe) e pretende-se compreender quais as principais preocupações que norteiam a intervenção proposta pelos diretores às escolas que se candidatam, no que se refere aos resultados escolares como indicadores contra o abandono escolar e o sucesso educativo. Nesta perspetiva damos conta de um recorte da análise interpretativa efetuada trazendo para este texto, essencialmente as categorias equidade e aprendizagem no combate ao insucesso e abandono escolar, de acordo com o anunciado nos PI. Por último, espera-se que esta análise possa contribuir com indicadores preliminares mas estruturantes sobre a questão da formação de líderes no contexto português.

Palavras-chave: Lideranças Escolares, Equidade e Aprendizagem, Formação de Líderes

Introdução

Neste texto trazemos um recorte, de uma pesquisa em curso, sobre a formação dos líderes escolares no contexto português, em que evidenciamos após a análise de seis projetos de intervenção[1] (PI) apresentados por igual número de diretores de agrupamentos de escolas de um concelho situado a sul do Porto, aquando da candidatura ao Concurso para Provimento para diretores de escola (quadriénio 2009-2013).[2] Nesta análise crítica e interpelativa, reflete-se sobre o conteúdo dos PI, verdadeiros projetos individuais de intenções de governação de organizações educativas, sobre a dinâmica de governo do quotidiano escolar e a atenção expressa ao bem-estar dos estudantes e aos resultados escolares.

---

[1] A designação prevista no diploma legal anterior (Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio) era Plano de Ação

[2] Nos termos do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril e da Portaria n.º 604/2008, de 9 de Julho.

Não menosprezando a mudança na gestão e administração das escolas exposta no Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, aceitando-a implicitamente, os diretores surgem como o "rosto" das instituições educativas, legalmente solitários mas (ainda) com práticas nitidamente colegiais, resultado dos saberes que adquiriram no passado.

> "[…]mais do que determinar a 'mudança' das formas e processos de gestão das escolas, o que se torna necessário fazer é dar a oportunidade de os actores destas organizações construírem os seus próprios processos de gestão, fazendo deles instrumentos da sua própria acção organizada" (Barroso, 1995: 40).

Nesta perspetiva contextualizamos uma abordagem normativo-legal da gestão democrática da escola pública para de seguida procedermos a uma análise interpretativa dos projetos de intervenção, onde elencamos as seguintes categorias para este texto, na medida em que nos permite visibilizar três indicadores comuns nos PI e que são: *O Aluno* colocando-o como ator educacional no centro da Escola e dos projetos de intervenção; *a Equidade* entendida na missão de aumentar a qualidade da aprendizagem; e a *Formação de líderes* no enfoque dado à experiência dos diretores em contexto de trabalho.

Neste texto assume-se um olhar heurístico e inquietante que pretende evidenciar os propósitos da qualidade educacional nas intenções expressas pelos diretores para governo do seu Agrupamento escolar.

Análise de Projetos de Intervenção de Diretores

Do ponto de vista empírico esta pesquisa conta com seis diretores seriados por sete critérios que são, nomeadamente: a antiguidade no desempenho das funções inerentes a um presidente de conselho directivo, exercício de funções inerentes a presidente de conselho executivo e/ou director e a diferenciação entre agrupamentos, optando por quatro sub-critérios: ser ou não escola TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária), ser ou não um Agrupamento com ensino secundário, Agrupamento com melhores resultados nos exames do 9.º ano (avaliação externa dos alunos) e agrupamentos situados em meio rural.

Com base nesses critérios escolhemos seis instituições educativas que reúnem as condições e nas quais vamos incidir o nosso estudo, como se pode observar no quadro I:

Quadro I – Características dos presidentes/directores e Agrupamentos/Escolas

Diretor de Agrupamento de Escolas	**Presidente do Conselho Diretivo** *(Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro)*	**Presidente do Conselho Executivo** *(Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio)*	**Diretor** *(Decreto-lei n.º 75/08, de 22 de Abril)*	**Diretor de Escola TEIP**	**Diretor de Agrupamento com Secundário**	**Diretor de Agrupamento com melhores resultados nos exames do 9.º ano**	**Diretor de Agrupamento de meio rural**
A	×	×	×				

B			×	X			
C		×	×				×
D		×	×		×		×
E			×			×	
F		×	×				×

Entendemos da análise que os Projetos de Intervenção (PI) são um verdadeiro programa de ação do candidato a diretor, são um programa eleitoral com o qual o professor se candidatou ao cargo de diretor com intenções expressas, propondo a sua concretização durante o seu mandato (quatro anos). Neste contexto, retiramos algumas expressões de cariz marcadamente eleitoralista, com apelo implícito ao voto, tais como, "As pessoas conhecem-me bem" é uma frase que até poderia ser o *slogan* da candidatura do diretor do *Agrupamento A*, baseado em mais de vinte anos que tem como presidente ou diretor do órgão de gestão daquela escola, agora Agrupamento. Ou ainda, como diz o diretor do *Agrupamento E* na invocação da "continuidade global do modelo de gestão anterior." Salientando ainda que baseará a sua ação na "democraticidade de decisão, liderança firme, rigor e audição atenta de todos". Não obstante o facto de não existir matriz alguma para a elaboração dos projetos de intervenção, estas particularidades apelativas são atenuadas dado que se percebe que os diretores acabaram por regular os seus PI de acordo com a agenda política da Inspeção Geral da Educação e Ciência, no âmbito do Programa de Avaliação Externa das Escolas e por isso todos os PI se organizaram e tiveram em atenção três domínios: Resultados, Prestação do serviço educativo e Liderança e gestão.

Porém é notada a ausência de metas quantificáveis, por exemplo em relação aos resultados académicos (evolução dos resultados internos e externos contextualizados, qualidade do sucesso e abandono e desistência). Há um predomínio de referências e metas, embora nem sempre quantificáveis, relativamente aos resultados sociais (participação na vida da escola e assunção de responsabilidades, cumprimento das regras e disciplina, formas de solidariedade e impacto da escolaridade no percurso dos alunos).

De realçar na escrita dos PI a colocação do aluno no centro das preocupações da Escola, sendo o "motor e finalidade de todo o processo". O diretor do Agrupamento A vai mais longe prometendo "dar voz aos alunos". A preocupação dos diretores é também influenciada pela norma, pois as escolas organizam-se no sentido de "promover o sucesso e prevenir o abandono escolar dos alunos e desenvolver a qualidade…das aprendizagens e dos resultados escolares…" (alínea a), n.º 1, artigo 4.º do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril).

No desenvolvimento da premissa e da necessidade de envolvimento dos estudantes nas decisões escolares Ferreira (2007: 232, 233) salienta que:

"A *agência humana* exige não só uma visão relacional (dialógica) e de humanização das interacções humanas, mas também uma participação dos alunos na sua formação e que pode ser entendida numa perspectiva de desenvolvimento e gestão curricular."

Neste meandro de cuidado um dos PI refere: "Ao longo destes poucos anos, construiu-se uma escola de conhecimento e de vida onde os alunos aprendem e crescem como cidadãos livres e

pensantes; com valores e visão do mundo plurais, na qual se aprofunda a democracia e amplia a cidadania; que preserva e valoriza a nossa identidade histórica e cultural; que proporciona um crescimento integral procurando articular os conteúdos programáticos com as vivências dos alunos." (Diretor do Agrupamento de Escolas C)

Verificamos nos PI que as questões da equidade e da aprendizagem são os principais objectivos e missão das escolas, e são invariavelmente inseridos neste sentido de "programas eleitorais". Todos estes diretores, nos seus projetos de intervenção, valorizam e enfatizam-nas na promoção da qualidade e do sucesso escolar. Aliás intensificou-se nas escolas a preocupação com o sucesso escolar assumindo-se como principais objetivos o combate ao insucesso e abandono escolares, o que do nosso ponto de vista também obrigou a colocar *o aluno* com outra relação com o saber e, decerto, no centro da política educativa mas com um intuito de *equidade e aprendizagem* em educação. Nesta medida interessava perceber que ênfase foi dada por cada diretor/a e que importância lhes foi atribuída, e repare-se no quadro II:

Quadro II – Equidade e aprendizagem expressas nos projectos de intervenção

Agrupamento	**Categoria: Equidade e aprendizagem**
A	"É nesta fase etária [primeiros anos de vida] que as dificuldades de aprendizagem se cristalizam … promovendo, logo à partida, desigualdades escolares…""Para igualar as oportunidades torna-se necessário intervir o mais cedo possível, como tal, logo ao nível da educação pré-escolar […] criando espaços apelativos para s crianças e boas condições de trabalho para as Educadoras.""A Escola como espaço plural, tanto do ponto de vista social, como cultural, em que as motivações, os interesses e as capacidades de aprendizagem dos alunos são naturalmente distintas, […] alunos em risco de abandono e com um historial de insucesso escolar. […]a oferta de Cursos de Educação e Formação (CEF) procura constituir uma alternativa curricular que contribua de forma directa para promover a sua «socialização» e integração na vida activa."
B	"Diversificar as ofertas formativas e modalidades de formação, [..] combater as saídas antecipadas e o inevitável abandono escolar;" "Reduzir o insucesso escolar ao mínimo valor residual possível, […] combatendo-o com um reforço de actividades de apoio e complemento curricular;" "Reduzir as percentagens de insucesso, saídas antecipadas e abandono por ciclo de ensino, ano de escolaridade e de disciplina […]" "Promover e aumentar o sucesso educativo pelo reforço e diversificação das actividades de apoio educativo;" "Diagnosticar por disciplina e por turma os sinais de insucesso (pontos fracos) e ajustar, às eventuais necessidades, medidas pedagógicas que garantam qualidade e sucesso nos alunos;" "Organizar actividades de apoio educativo e de ocupação de tempos livres, […] que contribuam para que os alunos adquiram as competências, em ordem ao sucesso educativo;" "Prosseguir os esforços para a melhoria das estruturas dos serviços de apoio social do Agrupamento de Escolas, dando a todos os utentes as mesmas oportunidades e garantias de acesso;"
C	"Criação de mecanismos que previnam o abandono escolar; Promoção de parcerias entre as instituições locais e regionais […] promover Acções de Desenvolvimento de

	Competências Cognitivas e Sociais." [estratégias para diminuir o abandono escolar] "Melhorar as práticas letivas através da diversificação das Estratégias educativas; promover o incentivo ao uso de actividades experimentais; Promover e incentivar o uso das novas tecnologias." [estratégias para aumentar o sucesso escolar dos alunos] "Criação de mecanismos de prevenção de comportamentos de indisciplina e/ou violência; Promoção de comportamentos adequados à sala de aula; Criação de um ambiente controlado, ordenado e disciplinado." [Estratégias para Promover um clima propício à aprendizagem] "Continuar a apoiar e a incentivar todas as actividades de enriquecimento como clubes, desporto escolar, plano da matemática; Desenvolver mais espaços que permitam aos alunos permanecer na escola por largos períodos durante o dia […]" "Continuar a implementar o curso de educação e formação nível I, para dar resposta a alunos com várias retenções, dificuldades de aprendizagem e/ou grande desmotivação escolar[…]".
D	"Existem condições objectivas para melhorar os níveis de eficiência e eficácia do desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem a decorrer e a concretizar-se em situação de aula efectiva." "Uma escola com que todos se identifiquem, que seja um efectivo espaço de inclusão, cooperação e partilha solidária e que represente efectivamente uma marca forte e decisiva no percurso de vida, de aprendizagem de cidadania, de crescimento pessoal, académico e profissional do seu público-alvo e de todos os seus actores/agentes." "Iniciar o processo de discussão entre os vários intervenientes no sentido de serem identificados os principais problemas […] responsáveis, nomeadamente pelo insucesso escolar, abandono escolar, absentismo e competências deficitárias […];"
E	"Promover o sucesso escolar dos nossos alunos, recorrendo às actividades […]" [e elenca 12 actividades]" "Terei especial atenção às especificidades que surjam em cada ano e tentarei flexibilizar os procedimentos, de modo a garantir uma resposta adequada e eficaz a cada aluno. Procurarei que cada problema seja tratado com bom senso e equilíbrio, visando o bem-estar de cada um destes alunos."
F	"Enquanto entidade educativa a nossa actuação é direcionada para os alunos […] Inserimos neste âmbito a possibilidade de diferenciação da oferta formativa (CEF, PCA, Educação Artística, EFA) mas também as modalidades de educação especial […]" " […]Em grande medida defendemos que estes procedimentos deverão ser equacionados ao nível da sala de aula e, portanto, na esfera do acompanhamento que o docente pode/deve fornecer durante a leccionação." "[…] atrevemo-nos a considerar que esta vertente do 'Acompanha' é das mais relevantes para o sucesso escolar dos nossos alunos e, em última análise, para o nosso sucesso enquanto instituição." "Observa-se uma grande ineficácia nesta estratégia de combate às dificuldades dos alunos e, até, de uma desvalorização do seu impacto nas aprendizagens dos alunos." "[…] isto é, reconhecendo que os alunos têm ritmos e necessidades diferentes, a componente 'Promove' propõe-se complementar o processo ensino aprendizagem para além do curricular."

Todos os projetos de intervenção analisados abordam de uma forma relativamente aprofundada o insucesso e o abandono escolares. Trata-se de dois temas também inseridos nos programas dos

governos e aproveitado pelos diretores o que nos permite reafirmar que com o aluno no centro das preocupações da Escola evidenciam-se nos PI as estratégias a desenvolver para garantir a aprendizagem e a equidade escolar.

Formação de Líderes

É valorizada a formação adquirida em contexto escolar, no exercício de funções de administração e gestão, mais que a formação, escassa, proporcionada pelo Ministério da Educação aos diretores, embora, por imperativos legais, todos possuam formação complementar em administração e gestão escolar.

Seguimos Trindade na convicção das especificidades e dos conhecimentos que podemos adquirir quando nos permitimos a "entrar num universo, o da gestão dos quotidianos escolares, que conhecemos mais pela sua sombra do que pelas suas luzes". Produzimos uma reflexão sobre a prática de gestão escolar que nos permitiu "interpelar aquela gestão e aqueles quotidianos" (Trindade in Prefácio, Lima, 2006: 9), acabando por

> "o perfil pessoal dos professores que assumem cargos de direcção e de administração daqueles contextos, deverão ser levados em conta e suficientemente valorizados, nomeadamente quando se debatem as diferentes modalidades de profissionalização dos gestores escolares" (2006: 9), o que equivale a dizer da importância dos saberes e das práticas e fundamentalmente do conhecimento da gestão dos quotidianos escolares."[3]

Os saberes e as práticas em contexto de trabalho é algo que nos propomos estudar pois é em contexto de trabalho que a formação dos diretores de escolas e agrupamentos se tem realizado e concretizado, sendo uma das razões pela qual existe um número considerável de actuais directores que foram nos mandatos anteriores, de igual modo, presidentes dos conselhos executivos ou directores das respectivas instituições educativas. Nas palavras de Estêvão (2001: 91)

> "a formação, neste campo [gestão escolar], não pode resumir-se a artifícios técnicos", procurando o trabalho de formação "induzir situações onde os indivíduos se reconheçam nos seus saberes e sejam capazes de incorporar no seu património experiencial os próprios saberes produzidos pelas experiências de formação.

O trabalho sobre e com as experiências não é, assim, prévio à formação, mas constitui o seu núcleo estruturador" (Correia, 1998: 145).

Já sobre *a formação* de líderes a maioria dos diretores salienta a importância das suas experiências anteriores em órgãos de gestão de direção. Mencionam com natural destaque "o conhecimento vivenciado". Um dos diretores não o fez pois é o único sem experiência. Aqueles que se candidatam ao cargo pela primeira vez pretendem manter a atuação, beneficiando, na sua

[3] Necessariamente, o facto de pessoalmente integrar vários órgãos de gestão e administração escolares de há 14 anos a esta parte, motivou-nos ainda mais para este estudo, para o qual aproveitei os contactos que possuía com outros colegas de forma a facilitar o trabalho nas respetivas escolas, tendo optado pelos agrupamentos de escolas do concelho que habito, situado a sul do Porto.

opinião, do conhecimento que possuem da escola onde exerceram funções. Os que pretendem ocupar o lugar ao qual se candidataram têm como ambição colocar em prática o que aprenderam, considerando uma mais-valia.

Quadro III - Formação de/dos líderes

Agrupamento	Formação de líderes
A (Licenciatura em Engenharia Electrotécnica e Curso de Especialização em Administração e Gestão Escolar)	"A experiência ensinou-me…";"Como exerço as funções de Presidente do Conselho Executivo neste Agrupamento, ininterruptamente desde 1991, tenho, por obrigação, de conhecer bem as Escolas do nosso Agrupamento e do seu funcionamento, a Comunidade Educativa e os seus anseios, os pontos fracos e os pontos fortes, tudo o que me permite elencar um conjunto de problemas e propor soluções…" "A experiência que fui adquirindo "no terreno" ao longo da carreira profissional tem-me mostrado…"
B (Licenciatura em Teologia e Mestrado em Administração e Gestão Escolar)	Sem registo
C (Licenciatura em Educação Tecnológica e Pós-graduação em Administração e Gestão Escolar)	"Este agrupamento foi fundado em 2003/2004 tendo sido sempre presidido por mim, esforçando-me por seguir linhas de rumo muito concretas e definidas para a educação e formação completa dos nossos alunos."
D (Licenciatura em Educação Física e Curso de Administração e Gestão Escolar)	"Apresentei um Projecto de Candidatura à Direcção da nossa Escola, com a intenção de dar a conhecer o que, de um modo geral, me motivou – aplicar e rentabilizar, ao serviço de todos, a experiência que adquiri no Conselho Executivo…";
E (Licenciatura em Línguas e Literaturas Modernas, Pós-graduação em Administração e Gestão Escolar)	"Tendo como referência a experiência de seis anos vivida no modelo de gestão anterior…pretendo, em resumo, dar continuidade genérica ao trabalho que este Agrupamento tem desenvolvido…";"O tempo que passei imersa no trabalho da equipa executiva desta Escola, sem, no entanto, nunca perder uma visão crítica, despertou em mim a motivação para dar uma **continuidade modificada** aos processos e aos modelos…" "Tendo em conta a minha experiência na gestão deste Agrupamento, desde 2003, identifico, no entanto, **muitos outros problemas**…" "…a experiência que adquiri no Conselho Executivo que será extinto."
F (Licenciatura em Educação Musical e Curso de Estudos Superiores Especializados em Direção Pedagógica e Administração Escolar)	"A organização estratégica atrás apresentada, segundo o conhecimento que detemos da comunidade abrangida…"

Mais do que as habilitações sedimentadas em formações, pós-graduações e/ou mestrados que alguns obtiveram, os diretores destacam a experiência que possuem enquanto dirigentes

educativos, em especial da escola à qual se candidataram. Excetuando o candidato do Agrupamento B, sem qualquer experiência no órgão de gestão, todos os outros invocam a experiência no cargo e, em alguns casos, também na escola para a qual se candidatam, como fator essencial e distintivo de possíveis candidaturas.

> "Não esquecendo que os saberes dos profissionais, são sempre 'práticas' informadas (consciente e inconscientemente) por teorias, e que os saberes dos académicos e investigadores são sempre teorias que visam a sua aplicação prática (e desejavelmente informadas por essas mesmas práticas)" (Barroso, 2001: 42).

A formação dos líderes das escolas é realizada em grande medida em contexto de trabalho, no desempenho das suas funções, não existindo um programa de formação contínua para aqueles profissionais, antes ações pontuais de formação que, por regra, são facultadas pela tutela. Contudo, todos possuem, igualmente, qualificação para o exercício das funções, embora seja uma condição que só o candidato a diretor do Agrupamento B necessita, pois é o único que não tem experiência. No entanto, e no Projeto de Intervenção, é mais valorizado a experiência do que as habilitações que são comprovadas. O n.º 4 do artigo 21.º do decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril refere, também, a experiência como qualificação para o exercício de funções de administração e gestão, requisito para a candidatura a diretor. Todavia nos projetos de intervenção analisados não é referida a formação ou a necessidade dela para os candidatos a diretores, antes uma preocupação destes na promoção de formação para docentes e não docentes. Porém, para além da experiência na função, os candidatos possuem habilitação específica para a administração e gestão das escolas: pós-graduação, mestrado, curso especializado, cursos de estudos superiores na área da administração e gestão escolar.

Não obstante constata-se a quase inexistência de programas de formação para líderes escolares, pelo menos com este propósito, embora possamos indicar alguma formação contínua para diretores, promovida pelo Ministério da Educação.

Globalmente sobre a formação de dirigentes escolares no contexto português podemos dizer que a sua realização acaba por ser camuflada entre um quadro normativo legal que prevê o exercício de funções dos diretores/as com formação no âmbito da gestão escolar acabando por aparentemente deixar este campo formativo à oferta de graduação específica universitária. Todavia a tutela acabou por organizar uma formação instrumental concretizada num primeiro curso em 2004 e com um interregno de seis anos onde voltam a reedições de 2010 a 2014. A primeira edição realizou-se no âmbito de um Protocolo entre a Direção Geral da Administração Educativa e o Instituto Nacional de Administração, iniciou-se o Curso de Valorização Técnica Orientada para a Administração Escolar, financiado pelo PRODEP, nos termos do Programa do XV Governo Constitucional - 2002-2004, que apontava para a "criação de condições para a modernização e profissionalização da gestão dos estabelecimentos de ensino, simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Director de Escola" (página 111). O curso tinha uma carga horária de 120h sendo 60h presenciais. A organização formativa do Curso foi orientada em três áreas, *Gestão Administrativa e Estratégica*, *Qualidade e Modernização* e *Gestão Financeira e de Recursos* e em cada uma delas oferecia uma estrutura modular muito

centrada na gestão e modernização, através do Código de Procedimentos Administrativos, e da Contabilidade Pública. Foram organizadas 18 turmas com 20 formandos cada e cobrindo as cinco áreas geográficas do país num total de formação de 360 formandos, dirigentes escolares. De realçar que esta primeira formação foi dirigida aos presidentes dos conselhos executivos, e não deixa de ser curioso o uso da palavra Diretor no Programa de Governo, quando ainda não estava generalizado, pois coexistia com o órgão colegial, conselho executivo. Só mais tarde, a partir da publicação do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, a figura do Diretor é generalizada a todas as unidades organizacionais, passando-se a um órgão unipessoal. Este pormenor pode ser lido como prenúncio daquilo que viria a acontecer quatro anos mais tarde. A conclusão do Curso, atribuía aos formandos aprovados 4,8 créditos e a menção de Aprovado, nos termos do estabelecido pelo Conselho Cientifico-Pedagógico da Formação Contínua.

Pode-se então considerar que se tratou da primeira tentativa da criação de um programa de formação de administradores escolares no nosso país que teve uma segunda edição em 2010. Este novo arranque apresenta-se numa vertente de forte ligação empresarial e internacional sendo organizada em Workshops e com investigadores nacionais e internacionais conferindo aos formandos o estatuto final de Líder Inovador.

Este projeto foi integrado no Protocolo de Colaboração "Parceiros na Educação", o Ministério da Educação (ME) e a Microsoft Portugal, ofereceram um programa de formação (classificada pelo ME de formação contínua) para diretores das escolas e agrupamentos, do ensino não superior público. A primeira edição do Programa envolveu 50 participantes e após os *workshops*, os formandos foram convidados a implementar nas suas escolas um Plano de Melhoria e Desenvolvimento, sendo acompanhados por um Líder Empresarial. O intercâmbio, expresso, resultante das parcerias entre público (escolas) e privado (empresas) visava dotar os líderes de "uma dinâmica de mudança e inovação nas escolas". Este Programa teve 50 participantes na 1.ª edição (2010/11), 100 na 2.ª (2011/12), 50 na 3.ª (2012/13) e 100 na 4.ª edição (2013/14).

Ainda em 2010, o ME, através da Direção Geral dos Recursos Humanos da Educação promoveu uma formação avançada, para a qual só podiam candidatar-se 20 diretores de escolas/agrupamentos, selecionados de entre os frequentadores do workshop "School Leadership for 21st Century", subordinado ao tema "Mentoring for Sucess – ion", uma inconsequente Formação de Formadores, cujo formador foi Fred Brown. Um dos objetivos desta formação era a constituição de bolsa de formadores em Liderança Escolar.

O currículo do elenco modular dos programas de formação, privilegia aspetos de natureza organizacional e de política educativa, não dando ênfase à aprendizagem ou à equidade. No entanto, e através da análise dos projetos de intervenção, constata-se que todos os candidatos a diretor, elegem a equidade e a aprendizagem (Quadro II) como elementos chave do trabalho que se propõem realizar, se eleitos. Resultante da sua prática e do contexto socioeconómico em que a escola está inserida, os candidatos a diretor valorizam as questões pedagógicas e aprendizagem, e a equidade, propondo a implementação de estratégias a nível da escola que ajudem a diminuir ou eliminar as desigualdades, aumentar as oportunidades e os resultados académicos.

Considerações finais

Sendo os primeiros projetos de intervenção dos diretores de agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas (AE/ENA), pode concluir-se pela análise efetuada, do cuidado que esteve presente na elaboração e redação dos mesmos, por forma a convencer o júri[4], o Conselho Geral (órgão colegial), do mérito. Verificou-se a preocupação no tratamento dos dados apresentados e nas intenções expressas, muitas delas coincidentes com a agenda política dos governantes. O que nos leva a concluir sobre as Intenções políticas de governo da escola referenciadas nos PI e a agenda oculta da formação de líderes.

Sintetizando, os diretores oscilam entre a concordância com a agenda político-normativa e a procura de um estilo próprio de governação que possa (con)vencer com o seu projeto de intervenção.

Referências bibliográficas

Barroso, J. (1995). Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre «Direcção» e «Gestão», Revista Portuguesa de Educação, 8 (1), 33-56.

Barroso, J. (2001). Teorias das Organizações e da Administração Educacional. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Lisboa.

Berelson, B. (1952). Content Analysis in Communication Research. Glencoe, Ill: Free Press.

Correia, J. A. (1998). Para uma teoria crítica em educação. Porto: Porto Editora.

Costa, J. A. (1996). Imagens Organizacionais da Escola. Lisboa: ASA.

Estêvão, C. (2001). Políticas educativas, autonomia e avaliação. Reflexões em torno da dialéctica do reajustamento da justiça e modernização, Revista Portuguesa de Educação, 14 (2), 155-178.

Ferreira, E. (2004). A autonomia da escola pública: a lenda da estátua com pés de barro. Educação, Sociedade & Culturas, 22, 133-152.

Ferreira, E. (2007). (D)Enunciar a Autonomia. Tese de Doutoramento, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação do Porto.

Ferreira, I. (1999). As parcerias educativas e o caso da relação escola-famílias. In Elo - Revista do Centro de Formação Francisco de Holanda, Instituto de Estudos da Criança - Universidade do Minho

Lima, F. (2006). Memórias de Um Presidente de Conselho Executivo. Porto: Papiro Editora

Pelletier, G. (1995). Entre Le cristal et la fumé: former le personnel d'encadrement administratif de l'éducation aux États-Unis et au Canada, Administration et Éducation, 66, 53-65.

Outros documentos:

[4] Artigo 23.º (Eleição) do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril: "1 — O conselho geral procede à discussão e apreciação do relatório referido no artigo anterior, podendo na sequência dessa apreciação decidir proceder à audição dos candidatos. 2 — Após a discussão e apreciação do relatório e a eventual audição dos candidatos, o conselho geral procede à eleição do director, considerando -se eleito o candidato que obtenha maioria absoluta dos votos dos membros do conselho geral em efectividade de funções."

Portugal (2004). Programa do XVI Governo Constitucional (2004-2005)
Portugal (2005). Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)
Portugal (2009). Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2011)
Portugal (2011). Programa do XIX Governo Constitucional (2011-presente)
Decreto-lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro
Decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de Maio
Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril
Portaria n.º 604/2008, de 9 de Julho

Sítios consultados:

Sítio da Associação Nacional de Dirigentes Escolares http://www.ande.pt/a/Home/tabid/36/Default.aspx, 24/05/10,

Sítio da Associação Nacional de Directores de Agrupamentos e Escolas Públicas http://andaep.com/docs/Estatutos.PDF, 24/05/10

http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtico

A Percepção de Gestores Escolares sobre a Participação da Família na Escola

Ione Oliveira Jatobá Leal
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
ionejatoba@gmail.com

Cristiane Regina Dourado Vasconcelos
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
dourado.cris@gmail.com

Anita do Reis de Almeida
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
anitareisalmeida@gmail.com

Leandro Gileno Militão Nascimento
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
leogmnascimento@gmail.com

Resumo - Este estudo foi realizado por pesquisadores do Núcleo de Gestão e Formação de Gestores (NUGEF), da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, com gestores de escolas públicas do Estado da Bahia/Brasil. O objetivo consiste em analisar como os gestores escolares percebem a participação da família nas decisões da escola. A gestão escolar participativa é uma experiência que propõe a construção de uma administração organizada com o objetivo de desenvolver uma educação de qualidade em que a família possa assumir a responsabilidade, não só de matricular seus filhos, bem como acompanhar seus estudos e participar ativamente da escola. Para a realização desse estudo foi adotada uma metodologia de cunho qualitativo, a partir da análise da literatura e aplicação de questionário. Na análise de conteúdo foi possível observar a percepção que os gestores têm da importância da participação desse segmento, não só para o bom funcionamento da escola, bem como para o desenvolvimento escolar dos alunos, além de identificar causas ou motivos da ausência da participação de algumas famílias nas escolas. Os estudos apontaram que, o que os gestores almejam é uma participação das famílias na vida escolar que venha contribuir com a melhoria da qualidade de ensino e aprendizagem, porém algumas mudanças na postura do gestor poderão favorecer a efetividade da participação dos pais.

Palavras-chave: Gestão escolar; Gestores; Participação da família

1. Considerações Iniciais

O interesse em realizar esta pesquisa surgiu a partir das discussões sobre gestão escolar nas reuniões do Núcleo de Gestão e Formação de Gestores - NUGEF, da Univesidade do Estado da Bahia - UNEB, que tem como coordenador o professor Dr. Ivan Luiz Novaes. Dentre as temáticas discutidas nas reuniões semanais do grupo, o tema participação tem aparecido frequentemente, seja no que se refere à participação dos segmentos no Conselho Escolar, seja na participação da família nas decisões da escola, ou na vida escolar de seus filhos.

Ao incluirmos o tema família nas discussões, percebemos que é muito comum ouvirmos relatos de gestores escolares quanto a ausência ou pouca participação das famílias nas escolas. Pensamos nas possíveis dificuldades que os pais ou responsáveis poderiam ter em tornarem-se

participativos. Como será que eles são convidados a participar? O que, de fato, os gestores escolares esperam das famílias quando anseiam por participação? Estes questionamentos nos impulsionaram a buscar informações que nos dessem suporte teórico e metodológico para analisar como os gestores escolares percebem a participação da família na escola.

O propósito explícito na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 9394/96 em seu Artigo 12, Inciso VI é de que a gestão escolar deverá "articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola". Neste sentido, esta lei referenda a participação da família na gestão das unidades escolares e o gestor escolar é o principal responsável pela viabilização da articulação da escola com a família. Dessa forma, a família passa a ter uma importância não só no acompanhamento da vida escolar de seus filhos, como também em decidir em conjunto o que é melhor para a escola (BRASIL, 1996).

Vale ressaltar que a participação da família ainda é vista de forma equivocada por parte de alguns gestores, professores e até mesmo pelos familiares. Isso acontece quando, por exemplo, o gestor só convida os responsáveis pelo estudante se houver algum problema como indisciplina, baixo rendimento, ou para reuniões de pais e mestres; por parte dos professores, alguns acham que devido a falta de conhecimento, "os pais não tem capacidade ou condições de ajudar os filhos", além disso, alguns professores têm receio "de serem cobrados e fiscalizados pelos pais" (BENTES, SOARES;COLARES, 2012, p. 3). Por outro lado, alguns pais também se sentem incomodados ao participarem de reuniões em que as pessoas falam de forma que eles não entendem o assunto que está sendo discutido.

Alguns autores, a exemplo de Bentes; Soares; Colares (2012), Almeida; Medeiros (2010) e Ferreira (2009), entre outros, registram que algumas escolas não tem promovido a participação da família nas suas decisões e quando promovem, o espaço é reservado principalmente para tratar de questões envolvendo seus filhos. Neste caso, sendo pouco valorizada a participação dos pais ou responsáveis no que se refere aos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros. Nessa perspectiva, é importante o gestor chamar a família para dentro da escola visando acompanharem e compreenderem como se desenvolve a educação de seus filhos e deixar claro a importância da família, tanto para auxiliar nas decisões da escola, como para a melhoria da aprendizagem do estudante.

A partir do cenário exposto, trazemos os seguintes questionamentos: Qual a percepção dos gestores escolares acerca da participação da família na escola? Além disso, o que esses gestores desejam das famílias no que se refere à participação? Para responder a esses questionamentos, realizamos uma pesquisa com a aplicação de questionários semiestruturados, aplicados a trinta e um gestores de escolares do Ensino Fundamental das séries iniciais no município de Salvador/BA.

2. Gestão Democrática e Participação da Família na Escola

A gestão na escola pública conforme LDBEN n. 9394/96, tem como base os princípios da gestão democrática. Para Cury (2007, p. 9), esse tipo de gestão só acontece "mediante uma prática que articule a participação de todos, do desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso

sócio-político". Seguindo a linha de pensamento de Bordenave (1994), a participação é inerente à natureza humana e participar "é fazer parte, tomar parte ou ter parte" (BORDENAVE, 1994, p. 22).

No que diz respeito à participação da família na escola, anteriomente à normatização da gestão democrática na escola pública, a família e comunidade não participavam das discussões inerentes à instituição escolar. A família somente era convidada a se fazer presente, para tomar conhecimento do baixo rendimento escolar do seu filho, ou em casos de indisciplina recorrente. A partir da viabilidade da participação dos diversos segmentos na escola (professores, alunos, funcionários, pais, mães, comunidade, coodenadores), os gestores escolares passam a ter outras incumbências, a exemplo de viabilizar a participação da família, não somente no sentido de acompanhar a vida escolar de seus filhos como também conhecer, acompanhar e opinar sobre as atividades a serem desenvolvidas na escola.

Esta nova proposta de gestão escolar sugere mudanças de postura dos gestores escolares. Se por um lado "a estrutura da escola brasileira até então, se apresentava hierarquizada e extremamente burocratizada refletindo a organização do sistema de ensino" (TEIXEIRA, 2010 p. 04), do outro, os gestores que tomavam as decisões referentes à escola de forma individual, passam a compartilhar com a comunidade escolar as decisões. Apesar dos avanços, ainda persiste muita burocracia no trato de questões da escola, principalmente nos aspectos da gestão administrativa.

Dentre os diversos desafios que se coloca para a gestão escolar, citamos um que é o de modificar sua estrutura, deixando a rotina e a rígida hierarquia em favor de um maior dinamismo que permita preparar os indivíduos para a participação. "(...) em face do rígido espírito hierárquico haverá que impulsionar a autonomia individual, a capacidade de inovar, de renovar-se, de criar e participar, condições essenciais todas para o exercício da cidadania (...)" (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 119).

Apesar da viabilidade da participação da família nas decisões da escola, a relação gestão escolar e família ainda passa por algumas dificuldades para efetivação, gerando com isso alguns problemas em relação aos processos ensino e aprendizagem. A participação da família é muito importante para o desempenho escolar dos alunos e, se houver um distanciamento por parte dos pais, provavelmente irá refletir na vida escolar desses estudantes. Nesse caso, o gestor tem um papel importante na escola para promover ações que venham demonstrar aos pais ou responsáveis a importância de fazer parte da vida escolar de seus filhos, não perdendo de vista que:

> Dificuldades de aprendizagem não são responsabilidades direta das famílias, mas dos profissionais que atuam nas escolas, bem como a questão das relações interpessoais no ambiente escolar. É compromisso dos pais acompanhar o processo vivido pelos filhos, dialogar com a escola, assumir o que lhes é de responsabilidade. Promover o diálogo com as famílias não significa compartilhar com elas o compromisso profissional da escola. (Hoffmann, 2002, p 48)

Bentes; Colares; Soares (2012, p. 2) entendem que a participação da família na escola é um dos pilares de sustentanção de uma gestão que se denomina democrática e compartilhada. De acordo com os referidos autores, os gestores se queixam muito da falta dos familiares em reuniões,

porém, precisam observar a realidade de trabalho dos envolvidos para, a partir daí, criar estratégias que favoreçam a participação das famílias na escola.

Por outro lado, os pais relacionam sua ausência nas reuniões aos horários em que as mesmas são realizadas. A pouca participação desse segmento nas reuniões, pode ser explicado principalmente pelos horários inadequados.

Vale ressaltar que, quando os pais participam é porque eles têm uma preocupação para com a vida escolar de seus filhos e devido a essa proximidade eles também exigem uma educação de qualidade para os mesmos. Com essas exigências, a escola também precisa saber acolher e deixar de lado os preconceitos e o gestor fazer com que os mesmos se sintam parte do processo escolar. A participação auxilia na qualidade da educação porque por meio dela, as famílias podem acompanhar de perto as ações que seus filhos estão executanto, bem como as dificuldades da escola e definir, junto à gestão escolar, os meios para atingir os objetivos propostos.

Outra maneira de incentivar a participação da família seria por meio da informação. Neste caso, deve ser repensada as várias atividades de forma que as pessoas sejam estimuladas a participar. Um fator a ser lembrado seria a criação de condições viáveis para que a família possa participar. No entanto, algumas escolas públicas vêm tentando mudar essa realidade, ou seja, saindo da participação que Gandin (2003) denomina de simples colaboração (participação secundária, que não incentiva a discussão e impede que nasçam outros processos mais profundos), para o nível de construção em conjunto (onde todos crescem juntos, transformam a realidade, criam o novo, em proveito de todos e com o trabalho coordenado).

Porém, para existir a participação efetiva deverá haver “uma divisão eqüitativa de poderes entre os participantes, atingindo-se uma etapa de gestão conjunta baseada em co-decisões” (Gandin, 2003, p.36). O ponto chave da participação não é o quanto se participa e sim, a forma como se participa. Assim, a relação da escola com a família deve ser “fundamentada no diálogo e na troca de experiências e conhecimentos, pois a participação democrática não é fácil de ser praticada” (Ferreira, 2009, p. 2)

Para Lima (2013), ao realizar o planejamento de suas ações, mesmo não nomeando no planejamento estratégias de participação, a gestão escolar termina executando ações que busquem a articulação e aproximação com as famílias. Isso confirma que a família está adentrando a unidade escolar e como afirma Ferreira (2009, p. 2), à medida que a escola convida a comunidade a participar, deve oferecer as condições para tal, “recebê-la de portas abertas e sem preconceito, porque além de integração à escola, essa participação se configura em uma participação política, desencadeando um crescimento pessoal de cada um e um crescimento coletivo, no sentido de amadurecer suas concepçoes de sociedade, participação social, cidadania”. Portanto, a participação dos pais na escola é de extrema importância, não só para viabilizar a matrícula a cada ano, mas também para acompanhar seus estudos e participar ativamente da escola.

3. A PARTICIPAÇÃO DA FAMÍLIA EM ESCOLAS DE SALVADOR, BAHIA.

Neste item apresentaremos um pequeno histórico sobre Salvador-Bahia e o resultado dos questionários aplicados em trinta e um gestores de escolas municipais.

3.1 Locus da Pesquisa

O Município de Salvador, capital do Estado da Bahia, está localizado no Território de Identidade da 26 Região Metropolitana, também conhecida como "Grande Salvador", composto pelos municípios de Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salinas das Margaridas, Salvador, Simões Filho, Vera Cruz, figura 1. Salvador possui uma área de 325 km2 e uma população, segundo estatística do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE de 2010, de 2.673.2444 habitantes e foi a primeira capital do Brasil Colônia, é notável em todo o país pela sua gastronomia, música e arquitetura. A influência africana em muitos aspectos culturais da cidade a torna o centro da cultura afro-brasileira.

As escolas municipais de Salvador/BA, estão distribuídas em dez Gerências Regionais de Educação (GRE's), totalizando 428 escolas.

No que se refere as escolas municipais estão distribuídas em dez Gerências Regionais de Educação (GRE's), totalizando 428 escolas.

Do ponto de vista legal, a participação na gestão das escolas municipais de Salvador – Bahia, está expressa na Lei Orgânica do Município de Salvador publicada em abril de 1990. Art. 186: a gestão do ensino público municipal será exercida de forma democrática, garantindo-se a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, execução, controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos (BRASIL, 1990). No que se refere ao Plano Municipal de Educação de Salvador (PME) 2010-2020, instituído pela Lei n. 7.791/2010, apenas a etapa da Educação Infantil na meta 6 aborda a participação da família, quando prevê "fortalecer a participação dos pais nos Conselhos Escolares e/ou Associações de Pais e Mestres (APM), visando à responsabilidade compartilhada na tomada de decisões referentes ao cuidado, educação e proteção às crianças".

3. 2 A Percepção dos Gestores sobre a Participação das Famílias

Para desenvolvimento da pesquisa foi elaborado um questionário, constando questões para análise do perfil de gestores de escolas do Ensino Fundamental dos anos iniciais, em Salvador-Bahia, bem como questões que objetivaram identificar elementos que respondessem às questões de pesquisa.

A análise das respostas constantes dos questionários foi realizada em três etapas:

i. Levantamento do perfil dos gestores que participaram da pesquisa, quem são, sua idade, formação, atuação e condição funcional.
ii. Qual a percepção do gestor sobre a forma de participação da família nas questões referente à escola e aos seus filhos;
iii. Análise dos desejos dos gestores no que se refere à participação da família e o que fazem para viabilizar a participação de forma efetiva.

3.1 Perfil dos Gestores

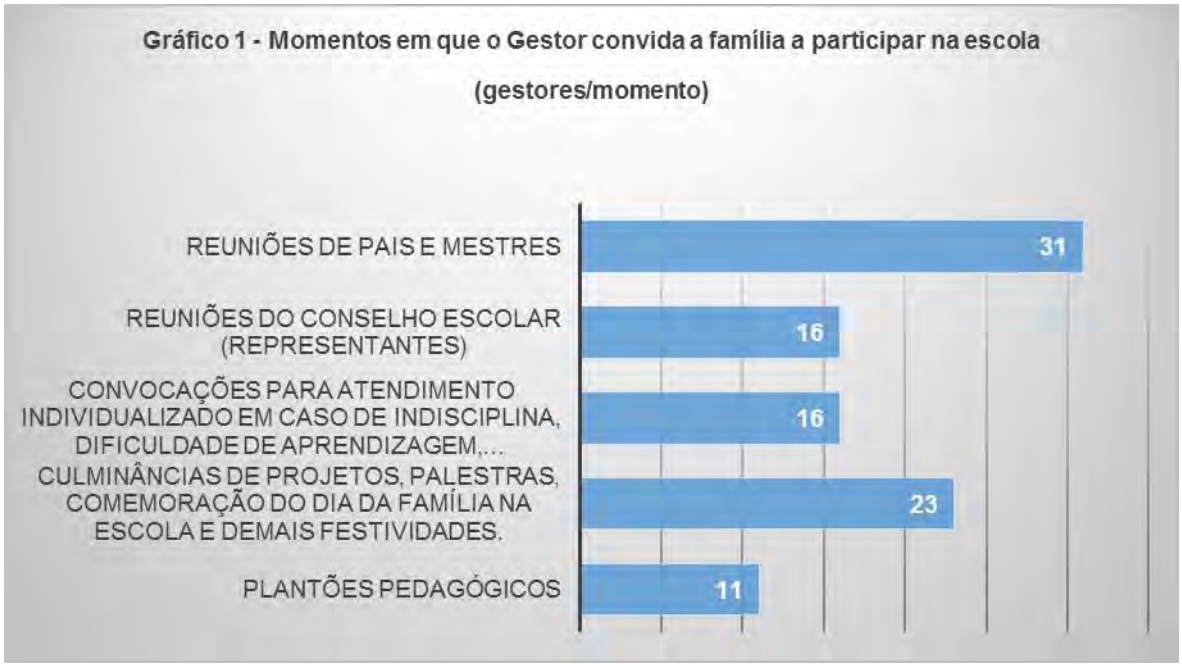
Na amostra de gestores que participaram da pesquisa, percebe-se que o maior número corresponde ao sexo feminino totalizando trinta gestoras, enquanto apenas um participante é do sexo masculino. A média de idade dos gestores corresponde ao intervalo de 36 a 40 anos.

Quanto à formação, há uma predominância de vinte e cinco Pedagogos. Os demais são licenciados em Ciências Biológicas, História, Administração de Empresas e Letras. Todos possuem pós-graduação, sendo vinte e oito com especialização e três com mestrado.

Todos possuem carga horária de 40 horas, uma vez que se configura como um pré-requisito para o cargo. Os gestores entrevistados possuem certo grau de experiência no que sefere à gestão de escolas públicas municipais, uma vez que treze gestores já atuam no cargo entre 6 e 10 anos e dez entre 11 e 15 anos, os demais estão distribuídos em outros períodos de experiência. Vale ressaltar que o ingresso na gestão das escolas municipais de Salvador/BA ocorre através de processo eleitoral. Porém, quando não há candidatos inscritos para determinada escola o Prefeito do município nomeia um docente para exercer o cargo. Dentre os participantes, somente três gestores estão no cargo por meio de indicação.

3.2 A percepção dos gestores sobre a forma de participação da família na escola.

As questões referentes a essa etapa correspondem à forma de participação das famílias nos assuntos relacionados aos seus filhos ou dependentes, questões administrativas e pedagógicas. A primeira questão objetivou indagar aos gestores quando eles solicitam a participação da família, sendo apresentado no gráfico 1 a seguir, os momentos indicados, bem como o número de gestores correspondente a cada resposta.

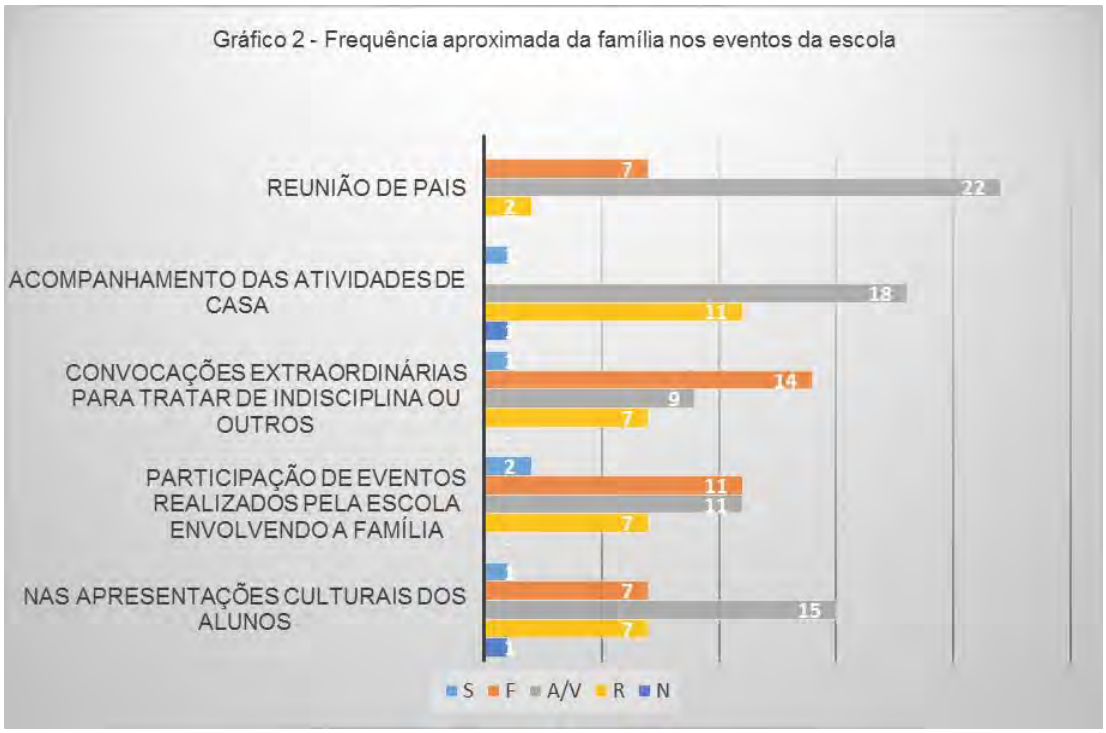


Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas respostas dadas pelos gestores no questionário.

A partir da análise do gráfico, é possível afirmar que todos os gestores utilizam a reunião de pais e mestres como estratégia para participação das famílias na escola, e a grande maioria divulga seus projetos em culminâncias ou festividades.

Apesar da política de democratização e participação na gestão escolar do município de Salvador/BA, os dados obtidos demonstram que existe pouca participação dos pais nas reuniões do Conselho Escolar.

A segunda questão buscou identificar a frequência aproximada das famílias, nos eventos da escola.



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas respostas dadas pelos gestores no questionário.

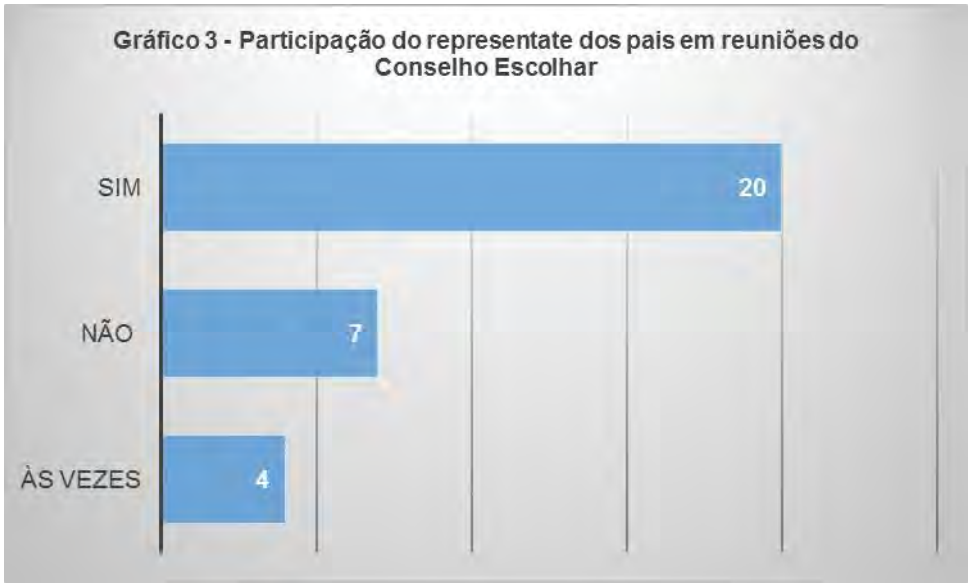
Legenda: Sempre - S (corresponde ao comparecimento a todas as convocações) Frequentemente – (corresponde ao comparecimento a mais de 80% das chamadas), As Vezes - A/V (corresponde a 50% de comparecimento), Raramente – R (Menos de 25% das chamdas) e Nunca – N (nenhum comparecimento).

Ao analisarmos a frequência estimada de participação das famílias nos eventos da escola, indicada pelos gestores, é possível aferir que as famílias se preocupam um pouco mais em comparecer à escola quando convidadas a resolverem problemas relacionados aos seus filhos.

Acreditamos que essa participação é mais efetiva em função de haver um maior empenho do gestor em convidar as famílias conforme consta no gráfico 1.

De maneira geral, a participação nos eventos escolares ainda é tímida, o que pode requerer dos gestores o estabelecimento de novas estratégias de convocação ou de convencimento da necessidade de participação.

A terceira questão objetivou perceber a regularidade de participação do representante de pais nas reuniões do Conselho Escolar e os achados da pesquisa são descritos no gráfico abaixo:



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas respostas dadas pelos gestores no questionário.

Ao fazermos uma análise destes dados, fazendo associação ao número de gestores que sinalizaram convidar as famílias para participação das reuniões do Conselho Escolar, percebemos que existe uma incoerência entre o número de gestores que convocam os pais para este tipo de evento (16) e a quantidade de gestores que sinalizam que as famílias particiam sim, destes encontros (20).

Em contrapartida, os resultados demonstram que em muitas escolas existe, de fato, a participação das famílias no Conselho Escolar.

A terceira etapa corresponde a três questões que trazem justificativas das famílias para ausência de participação nos eventos; o que os gestores almejam quanto à participação deste segmento e tipos de estratégias que utilizam para melhorar a forma de participação.

No que se refere à justificativas para as ausências da participação de algumas famílias na escola, os gestores afirmam que recebem as seguintes justificativas:

i. Falta de tempo;
ii. Os alunos estarem sob a guarda de avós que justificam não poder acompanhar a vida dos mesmos;
iii. Horário da reunião chocar com o horário de trabalho;
iv. Possuir filhos menores e não ter com quem deixar;
v. Não terem tido conhecimento da reunião.

Os gestores reconhecem a importância da participação da família nos diversos eventos promovidos pela escola, bem como para que o mesmo tenha ciência da vida escolar de seus filhos ou parentes que estão sob seus cuidados. Reconhecem também que o horário dos eventos, e principalmente das reuniões não pode contemplar a todos, uma vez que tem que pensar na disponibilidade dos profissionais que já estão na escola, no horário de funcionamento regular, já que nem todas as escolas funcionam no turno noturno. Dessa forma, sempre haverá

questionamentos, seja por parte dos familiares, que só podem comparecer no turno em que não estão trabalhando, seja da comunidade escolar que certamente terá dificuldade para estar presente em horário oposto ao do trabalho.

Eles, gestores, compreendem a situação das famílias e ao mesmo tempo almejam que participem mais do acompanhamento da rotina dos filhos nas tarefas de casa; Prestigiando as produções dos alunos; Mobilizando outros pais para reinvindicar melhorias para a escola; Fortalecendo a atuação do conselho escolar, e até mesmo reconhecendo que está havendo ações positivas na escola, bem como pontuando as ações que acham inadequadas, opinando, elogiando e sugerindo mudanças. Os gestores acreditam que à medida que a família participa, demonstra valorizar o espaço escolar, que pode refletir na aprendizagem dos alunos.

Dos trinta e um gestores, dois são favoráveis que essa participação deve ocorrer independente de convocação.

No que se refere às estratégias desenvolvidas pelos gestores, foram elencadas as seguintes:

i. Promoção de festejos, a exemplo da formatura do 5º ano, bazar, oficinas de beleza para as mães, festas juninas, natalinas, entre outras;
ii. Promoção de palestra do interesse da comunidade antes das reuniões;
iii. Realização de reuniões em horários alternados, noturno e/ou aos sábados;
iv. Divulgação antecipada de assuntos que serão tratados na reunião;
v. Realização de reuniões com sorteio de brindes;
vi. Solicitação de apoio dos representantes do conselho escolar;
vii. Oferta de lanches diferenciados, acolhimento com músicas, mensagens ou oração;
viii. Demonstrando no dia a dia que a equipe gestora apresenta transparência na gestão e disponibilidades em atendê-los.

No entanto, nem sempre as estratégias vem em forma de incentivo. Um dos gestores respondeu que, a depender da situação, a estratégia utilizada é em forma de ameaça ou seja, “pressiono-os, considerando a assinatura do termo de compromisso que assinaram ao matricular o seu filho, pressiono também dizendo que o filho poderá perder a vaga”.

Considerações Finais

A participação da família tem sido objeto de estudos e vem sendo incentivada por pesquisadores que atuam nas áreas educacionais. Participar, interagir tem sido palavras de ordem na gestão escolar democrática e o gestor, é o principal responsável para promover a articulação da família com a escola. Essa articulação faz com que o espaço da escola seja aberto a todos, visando um processo de participação viável nas decisões da escola.

Este estudo demonstra que ainda é incipiente a participação da família no que se refere às decisões gerais da escola ficando de certa forma, excluida de debates a respeito de aspectos essenciais da escola. Podemos observar nas respostas que a maior participação da família se dá nas reuniões de pais e mestres. Ao mesmo tempo que esse resultado demonstra certa

preocupação com seus filhos ou responsáveis, falta o entendimento de algumas famílias da importância que sua presença e envolvimento em questões como: elaboração do Projeto Político Pedagógico da Escola (PPP), decisões sobre compra de equipamentos e materias, decisões do conselho escolar entre outros.

Concluimos que os gestores utilizam de diversas estratégias para viabilizar a articulação da família para as decisões da escola. No entanto, existe uma preocupação ou ênfase no que se refere à vida escolar do aluno, uma vez que se prioriza as reuniões de pais e mestres, esta decisão pode estar relacionada à exigência dessa prática nas normatizações do município.

Algumas ações poderão ser realizadas pelo gestor que poderão favorecer a efetividade dessa participação, como:

- Adequar horário em turnos opostos para oportunizar o maior número de participantes, uma vez que somente cinco gestores se preocupam em organizar um horário que seja propício à participação da família;
- Conscientizar o gestor da necessidade de incluir a família nas reuniões do Conselho Escolar porque é nessa instância que as decisões da escola acontecem de forma coletiva, seja na dimensão administrativa, pedagógica ou financeira;
- Manter um calendário permanente de reuniões elaborado com os pais;
- Solicitar da secretaria de educação formação para os pais que estão no conselho escolar;
- Preparar momentos de estudo com o segmento pais;
- Organizar no turno da noite escola de pais;
- Observar certo cuidado com o tipo de estratégia que irá realizar para que essa não se torne mais importante que o objetivo final, que é a realização de encontros com pautas específicas e que todos tenham oportunidade de ouvir e ser ouvido no que se refere às decisões para a escola.

Outros exemplos podem ser seguidos como o citado por Bentes; Colares; Soares (2012, p. 4-6) que realizaram um projeto de intervenção em uma escola de Santarém-Pará. Uma das ações do projeto foi trabalhar questões envolvendo a escola como um todo e envolvimento da “família, a comunidade e a equipe administrativa para participar do planejamento, proposições de ações, enfim nos processos de tomada de decisões em geral”. Traçaram coletivamente as ações que poderiam suprir a carência na participação da família e depois discutiram e apresentaram os resultados positivos da parceria. Perceberam também que, muitos pais não sabiam como reagir porque não se sentiam parte do processo, ficando tímidos para expor suas opiniões. Essa questão tem muito a ver com a postura do gestor. Concluem que o elo entre família e escola encontra-se fragilizado. Porém, chegaram a promover mudanças positivas na motivação dos pais sobre o que está sendo construído no ambiente escolar. Dessa forma, a família passou a ver a sua importância na escola e passou a ser “có-responsável pelo desempenho que a escola detém no âmbito de ensino e aprendizagem, e do processo formativo que está construindo”.

Portanto, quando o gestor consegue articular a família para participar das decisões da escola, propicia as condições para que outras famílias se incluam ao processo e percebam a importância

de suas presenças para a vida escolar de seus filhos. É importante esse entendimento por parte da família e por parte do gestor, porque essa parceria família e escola trará benefícios para toda comunidade escolar.

Referências

Almeida, Francilene J. Medieros, Dalva Helena. (2010). A família na gestão da escola: Uma proposta de parceria para os problemas da aprendizagem. *V Encontro de produção científica e tecnologia*. http://www.fecilcam.br/nupem/anais_v_epct/PDF/ciencias_humanas/01_ALMEIDA_MEDEIROS.pdf. Acessível em 15 de abril de 2015.

Bentes, Clênys R. A. Colares, Maria L. I. S. Soares, Adailson V. (2012). Família e escola: Uma proposta para a gestão compartilhada. *ANPAE*. http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo03_38/Clenya%20Ruth%20Alves%20Bentes_int_GT3.pdf.

Bordenave, Juan E. Dias. (1994). *O que é participação?* 8 ed. São Paulo: Brasiliense.

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF, Senado.

Brasil. Lei nº. 9.394/96, de 24 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)***.** Brasília, DF.

Brasil. (2015). Dados históricos de Salvador – Bahia. biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/bahia/salvador.pdf. Acessível em 4 de junho de 2015.

Salvador. (1990). Lei Orgânica do Município do Salvador**.** *Câmara Municipal de Salvador***.** Salvador-Bahia.

Salvador. (2010). *Plano Municipal de Educação 2010- 2020*. Salvador, Bahia.

CEPAL/UNESCO. (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago: Chile.

Ferreira, Josemeire do N. *Participação da família na gestão democrática da escola e seus reflexos na aprendizagem do aluno.* http://www.ie.ufmt.br/semiedu2009/gts/gt7/Poster/JOSEMEIRE%20DO%20NASCIMENTO%20FERREIRA%20_229_.pdf. Acesso em maio de 2015.

Gandin, Danilo. (2002). *A prática do planejamento participativo.* 11ª ed. Patrópolis: Vozes.

Hoffmann, Jussara. (2002). *Avaliar para promover: As setas do caminho.* 2ª Edição. Porto Alegre: Mediação.

Lima, Josilene Queiroz. *Gestão escolar e família: Notas para a construção de um objeto de pesquisa*. http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/JosileneQueirozdeLima-ComunicacaoOral-int.pdf. Acessível em 15 de maio de 2015.

Rescia, Ana Paula O. Gentilini, João Augusto. Interação entre escola e família mediada pela gestão escolar: Um estudo de caso. http://gephisnop.weebly.com/uploads/2/3/9/6/23969914/interao_famlia_escola_medida_pela_gesto.pdf. Acesso em maio 2015.

Práticas de gestão de políticas públicas: uma análise sócio-organizacional do campo escolar em Pernambuco

Jamerson Kemps Gusmão Moura
Universidade Federal de Pernambuco/Brasil
kempsjamerson@gmail.com

Resumo - A partir do processo de redemocratização no Brasil ganharam destaque, dentre outros, a proposta de descentralização da gestão pública e a possibilidade de uma maior participação da sociedade quanto às decisões relativas à educação. Contudo, compreendendo que o êxito de uma política pública também depende de como a mesma é trabalhada junto às unidades de ensino, objetivamos analisar a influência da cultura organizacional de escolas públicas em Pernambuco sobre a apropriação e viabilização da política de gestão democrática da educação. Essa análise faz parte do trabalho desenvolvido em nosso curso de doutoramento e para o seu desenvolvimento, definimos como metodologia de pesquisa a realização de uma abordagem etnográfica que ilumine a articulação necessária entre os contextos de interação social, as práticas dos atores e as significações das ações e comportamentos sócio-organizacionais. Para análise dos dados que serão produzidos, os trabalhos de Luc Brunet, Rui Canário e Leonor Torres se apresentam como importantes referências no que tange o entendimento sobre cultura em organizações escolares. Para o entendimento das mudanças pelas quais tem passado o campo educacional em Pernambuco, nos valemos dos trabalhos de Silke Weber. Por fim, encontramos em Norbert Elias, aquilo que ele denomina como Teoria Sociológica dos Processos, onde se considera que as mudanças históricas de cada sociedade devem ser o principal viés da compreensão sociológica.
Palavras-chave: Cultura organizacional. Gestão Escolar. Educação. Democracia.

Redemocratização e Educação no Brasil e em Pernambuco

Ao longo do processo de redemocratização do Brasil, na década de 1980, ganhou saliência a redefinição do papel do Estado no que tange, dentre outros aspectos, a universalização dos direitos de cidadania e à gestão democrática de políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 veio a legitimar esse processo, instituindo "a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (BRASIL, 1988) [1].

Contudo, é evidente que tal processo não tem se realizado de maneira harmônica. Em uma sociedade marcada pela experiência de relações de mando e obediência, exclusão e privilégio, a luta pela participação política como condição para a construção da cidadania tem se deparado com muitas barreiras, dentre elas o monopólio do Estado como gestor.

[1] Para o entendimento sobre o que é democracia, tomemos como referência o que diz a Constituição brasileira em seu Artigo 1º, Parágrafo único: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Para Dagnino (2002), essa nova definição de cidadania possibilita a construção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, já que se baseia no reconhecimento dos seus membros como sujeitos partícipes da gestão social. Nesse contexto, o termo sociedade civil passa a ser compreendido a partir de ações coletivas que se caracterizam por um forte componente de solidariedade e integração, em que sujeitos de vários segmentos da sociedade passam a interagir na deliberação, gestão e controle de políticas públicas em diversas áreas.

A respeito de como a premissa da democratização foi incorporada pelo campo educacional no Brasil, Silke Weber (2004) nos esclarece que esse processo passou por vários entendimentos no transcorrer do último século. Diz que, inicialmente, democratização se referia a ampliação do acesso à escola pública e em seguida, à permanência na escola. A partir da década de 1980, de maneira progressiva foram sendo incluídos elementos que tratavam da descentralização da gestão de políticas educacionais, inclusive da municipalização e qualidade do ensino, passando pela formação e valorização dos salários e condições de trabalho dos profissionais da educação. Além disso, destaca a criação de conselhos municipais, colegiados e grupos gestores que permitissem uma maior participação, controle e fiscalização das ações de secretarias de educação (Weber, 1996).

Essa nova realidade é abordada por Márcia Ângela Aguiar (2014) que nos informa que entre os anos de 1987 e 1990, a Secretaria de Educação de Pernambuco formulou o seu Plano Estadual de Educação, seguindo diretrizes como: a universalização da educação básica com qualidade, a dignificação do trabalho do educador e a democratização da gestão educacional. Essas diretrizes foram elaboradas por meio dos Fóruns Itinerantes de Educação: “canais de interlocução que permitiam apreender as aspirações e interesses da comunidade escolar e dos setores organizados da população” (Aguiar, 2014: 204). Tais fóruns contaram com a participação de professores, pais, alunos, sindicatos, associações e outras entidades.

Contudo, alguns dos temas levantados nos fóruns geraram polêmica como o da escolha de diretores escolares. A Secretaria de Educação na perspectiva de amadurecer a concepção de gestão democrática propôs reduzir o número de indicações de caráter político-partidário para o preenchimento dos cargos, o que suscitou muita resistência tendo em vista a tradicional prática administrativa marcada pelo clientelismo e fisiologismo (Ibidem, p. 205). Apesar da polêmica e resistência enfrentadas durante o processo de mudança, tal política-administrativa possibilitou a instauração futura da escolha de diretores via eleição direta (Lei 23.583/2001). Com ela, os diretores escolares passaram a ser escolhidos através do voto de representantes da própria comunidade escolar, substituindo a tradicional prática de indicação política já citada.

No que tange às formas de gestão escolar no Brasil, Luiz Dourado (2003) percebeu que em contraste com a forma de indicação do diretor via poder público, pautada pelo clientelismo e patrimonialismo brasileiros, tem-se na eleição direta a crença de que o processo implica na decisão direta sobre a gestão escolar. Ressalva, no entanto, que as formas de eleição direta podem assumir sentidos variados e não seguir critérios que primem pela democracia: seja na definição mais restrita do que se entende como comunidade escolar, por exemplo, seja na definição de datas, locais e valor de voto diferenciado para cada segmento.

Por sua vez, e com a perspectiva de analisar a escolha de diretores via eleição direta na região metropolitana do Recife, capital de Pernambuco, a pesquisadora Luciana Marques (2012) percebeu que a eleição direta não garante a democracia nas unidades escolares. Mesmo compreendendo a eleição de diretores como um fator fundamental na institucionalização da democracia nas escolas da rede pública de ensino, Marques ressalva que um efetivo processo de democratização da gestão "passa, fundamentalmente, pela construção de relações democráticas no espaço escolar" (Idem: 150).

Todavia, a pesquisa demonstra que a concepção de divisão de poder, um dos principais cernes de uma gestão democrática, está longe de ser praticada de fato, limitando o entendimento sobre democratização nas escolas apenas ao que se relaciona com o estabelecimento de formas de diálogo e opinião.

Nesse sentido, consideramos que mesmo sendo escolhido pela maioria dos votos de sua comunidade, princípio essencial a uma eleição democrática, não necessariamente o diretor eleito conseguirá usufruir de autonomia e legitimidade necessárias para o exercício de seu cargo. Tomamos como premissa a observação de que mesmo em se tratando de uma política pública propositiva, o processo de democratização da gestão dependerá também do intricado sistema de relações que envolvem seus atores sociais, uma vez que,

> a formulação de políticas públicas (...) permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; é abrangente e não se limita a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também a implementação, execução e avaliação (Souza, 2006: 26-37).

Por isso, mesmo considerando que tenha sido elaborada de maneira propositiva, buscamos entender como se viabiliza uma política pública de gestão democrática da educação em escolas que compartilham uma cultura organizacional que mescla as tardias e as novas demandas cristalizadas em torno do atual processo de escolha de diretores que se baseia na formação de uma lista tríplice de candidatos (Lei 13.103/2012). Será que este método viabiliza uma gestão democrática nas distintas unidades de ensino? Até que ponto a cultura organizacional sedimentada nas escolas constitui um fator de bloqueio e/ou resistência ao efetivo processo de democratização escolar?

O que temos observado é que a Secretaria de Educação, diferentemente de outrora quando estimulava a gestão democrática via eleição direta e formação de colegiados, por exemplo, tem incentivado as comunidades escolares a elaborarem uma lista tríplice que indique gestores considerados aptos a serem eleitos, desde que aprovados em programas de treinamento conduzidos pela Secretaria. Como já mencionado, somente após o curso de formação (que tem carga horária de 180 horas e requer aprovação) é que o candidato pode concorrer com outros dois

nomes dos mais votados pela comunidade escolar à escolha e nomeação feita pelo governador do Estado (grifo nosso).

A justificativa para tal procedimento é de que assim se evitaria que diretores fossem eleitos apenas por características que agradassem a comunidade, a exemplo de condescendência e simpatia, não privilegiando o mérito. Contudo, esse procedimento nos parece problemático no que tange o estabelecimento de uma gestão democrática e sobre o que a comunidade escolar entende por poder e legitimidade, bem como quanto à erradicação de práticas pautadas por clientelismo e autoritarismo, objetivos da política pública em questão.

Uma maneira de abordar tais questões é analisar as relações que se estabelecem entre diretores, pedagogos, professores, técnicos administrativos e técnicos de serviços gerais, enquanto profissionais que trabalham e convivem cotidianamente no ambiente da escola. Todavia, entendemos que uma análise sociológica da escola deve reconhecer a especificidade do estabelecimento de ensino enquanto realidade organizacional produzida pelos comportamentos e interações de todos os seus membros, e por isso temos realizado nossa pesquisa também considerando a relação desses profissionais com os outros atores que compõem o ambiente da escola, ou seja, os alunos, seus pais e responsáveis.

Cultura Organizacional

A organização se caracteriza como uma unidade distinta e com domínio próprio, procurando se constituir independente em relação ao ambiente social mais amplo, mas que ainda assim pode ser influenciado por ele. Nela, observam-se espaços delineados por critérios de especialização que determinam localizações, distâncias, relações de vizinhança e separação de funções entre os indivíduos que a compõem (Chanlat, 2008).

Devido à especificidade de cada organização, as diversas maneiras de compor as variáveis de sua cultura organizacional são trabalhadas - a exemplo de estrutura física, disciplina, absenteísmo, pessoalidade, liderança e espírito de equipe - tornando complexo o estabelecimento de políticas de gestão. Sendo assim, percebemos que a cultura organizacional deve ser entendida como principal variável na análise de relações socioprofissionais, uma vez que a instituição, ainda que coercitiva, termina por receber influência do comportamento de seus membros (Bilhim, 1996).

Na literatura que envolve os estudos sobre organizações temos em Edgar Schein (1992) o entendimento de que a cultura é um fator decisivo no funcionamento organizacional. De acordo com ele, a cultura organizacional pode ser definida a partir de pressupostos básicos, padronizados, inventados, descobertos ou desenvolvidos por um grupo, devendo ser considerado quando o grupo em questão aprendeu a lidar com os seus problemas de adaptação externa e de integração interna e que funcionou de forma que fosse considerado válido.

Esses pressupostos são definidos por ele de acordo com os níveis de profundidade e visibilidade de cada um na organização e fazem metáfora a lógica de um iceberg, no sentido da parte visível não representar a essência do todo. Assim, o primeiro nível (topo do iceberg) se expressa por

artefatos e produtos que podem ser tangíveis ou presenciados através de uniformes, estrutura física e comemorações, por exemplo; o segundo nível (submerso) se expressa por normas e valores enquanto códigos de conduta dos membros que venham a representar a filosofia da organização; já o último nível (mais profundo e denso) seria o de assunções básicas expressas em comportamentos enraizados na cultura e que por serem muitas vezes inconscientes são difíceis de detectar, mas causam muita influência.

Por sua vez, Renato Carvalho (2006) diz que a cultura de uma organização pode se estabelecer a partir de normas e padrões comuns aos membros da organização, bem como por identificação com a liderança. Para ele, normas e crenças podem surgir a partir do modo como os membros de um grupo respondem a um incidente crítico, sendo que o conjunto de comportamentos que ocorrem a seguir tende a criar a norma.

Esta norma então pode tornar-se uma crença e depois um pressuposto quando esse padrão de acontecimentos volta a acontecer. Já no que concerne a criação de uma cultura por identificação com a liderança, Carvalho explica que este mecanismo funciona através da modelagem do grupo pela imagem do líder, o que permite ao grupo identificar-se e interiorizar os seus valores e pressupostos.

Diante dessas relevantes informações, procuramos entender as organizações escolares como entidades idiossincráticas, já que as escolas são capazes de diferenciar suas próprias regras, costumes, hábitos, interpretações, linguagens, enfim, são capazes de criar sua própria cultura e se diferenciar de outras organizações, mesmo que façam parte de uma mesma cultura global (Ouchi, 1985).

A esse respeito, os trabalhos de Luc Brunet (1999), Rui Canário (1999), Cândido Gomes (2005) e Leonor Torres (2005, 2007) se apresentam para nossa pesquisa como importantes referências no que tange o entendimento sobre organizações escolares. Segundo Brunet, o ambiente de trabalho deve ser tomado como elemento essencial para o bom desenvolvimento das atividades de uma escola. Para o pesquisador, a depender de como se constitui, esse ambiente pode estimular a formação de um espírito de motivação ou resistência às práticas profissionais, sejam aquelas cotidianas ou as que visam projetos de médio e longo prazo.

Analisando as principais teorias sobre cultura organizacional, Brunet reporta a uma série de características, relativamente permanentes, que são perceptíveis e influenciáveis no ambiente de unidades de ensino, destacando a existência de três variáveis determinantes:

> a estrutura refere-se às características físicas de uma organização, tais como a dimensão, os níveis hierárquicos ou a descrição das tarefas. O processo organizacional refere-se à forma como são geridos os recursos humanos, tais como o estilo de gestão, os modos de comunicação ou os modelos de resolução de conflitos. A variável comportamental inclui os funcionamentos individuais e de grupo que desempenham um papel ativo na produção do clima (Brunet, 1999: 127).

Com base em Schein e Brunet, vislumbramos que a cultura escolar de unidades de ensino pode ser entendida a partir de três eixos fundamentais: o primeiro vinculado aos recursos físicos; o segundo associado aos recursos humanos da escola, e o último, mas não menos importante, que

se vincula a administração simbólica dos recursos anteriores e que nós entendemos ser o elo principal para uma melhor gestão dos recursos educacionais por parte do diretor (grifo nosso).

A relevância que passamos a dar a administração dos recursos simbólicos tem como influência os trabalhos de Rui Canário. Representante de uma nova abordagem nas ciências da educação, o pensador português atenta para o fato de que a escola era vista exclusivamente como um prolongamento da administração central. Ela era vista como apenas um dentre os vários estabelecimentos de ensino, entendida segundo uma lógica industrial de racionalização e verticalização, na qual a matriz impõe uma padronização de atividades às suas filiais.

No contexto citado, identificava-se o anseio dos gestores por burocratização e sua consequente facilidade de controle e não se levava em conta, por exemplo, as singularidades de cada escola no que tange às relações entre seus vários atores sociais. Frente a isto, consideramos que uma sociologia da organização escolar deve concebê-la como uma "organização social, inserida num contexto local, com uma identidade e cultura própria, um espaço de autonomia a construir e descobrir" (Canário, 1999:166).

Por sua vez, e ao mesmo tempo em que não desconsidera a influência da motivação, tratamento pessoal e liderança (do diretor) na constituição do clima organizacional de uma escola, Cândido Gomes percebe que o status socioeconômico de alunos e profissionais da escola também é uma variável importante para a constituição da sua cultura.

Percebe também que enquanto espaço físico, a escola termina por sofrer a influência de elementos que estão ligados ao espaço geográfico onde está inserida, pois mesmo escolas maiores, que contam com mais recursos, não apresentam necessariamente, bom desempenho educacional.

Na verdade, Gomes ressalva a necessidade de que se estabeleçam dentro das unidades de ensino, condições básicas para o alcance de um melhor desempenho, sendo mais importante a criação de uma cultura organizacional que torne alunos e professores mais responsáveis, reduza a burocratização, os altos custos de coordenação e problemas com informação (2005, p. 286). Dever-se-ia também, desconsiderar as análises que tomam as escolas como burocracias de tipo-ideal ou caixas-pretas que desvelariam um possível funcionamento mecânico da escola.

Nesse sentido, Leonor Torres (2007) atenta criticamente sobre a forma como as questões que envolvem a cultura organizacional em contexto escolar têm sido consideradas segundo alguns objetivos e valores políticos associados às ideologias de modernização e racionalização. Preocupada com os sentidos hegemônicos dos vieses ideológicos e políticos que o termo passou a ter, ressalva:

> Subjacente à adoção de tipologias clássicas para o diagnóstico dos *tipos culturais* da escola, reside a crença no pressuposto de que, independentemente das especificidades estruturais e culturais da escola, quanto mais os resultados da investigação confirmarem a hegemonia de um certo *ideal-tipo* cultural, maiores seriam as possibilidades de se alcançar a eficácia ao nível da gestão e administração escolares (Torres, 2007: 164).

Torres percebe que a escola está inserida em uma dicotômica relação que se estabelece dentro do sistema educacional. Nela, os sentidos da ação social são percebidos através da identificação

de modelos culturais assimilados e reconstruídos pelos atores em particulares contextos de socialização. Por isso, ressalva que a cultura escolar deve ser entendida como um "conjunto de valores, de crenças, de ideologias acionadas pelos atores nos processos de interação social, assumindo o estatuto de variável intermédia entre a ação comportamental (ou a agência) e as condições objetivas impostas pela estrutura" (Torres, 2005: 438).

Secretaria de Educação, Diretor e Escola: relações entre Agentes e Organizações

Em um Estado forjado por práticas autoritárias e clientelistas é de se imaginar que o recente processo de redemocratização não tenha conseguido reverberar suficientemente na sociedade fazendo com que dessa forma, os atuais agentes reprodutores da política pública ainda não se apresentem aptos a desempenhar uma gestão democrática.

Observemos que para um efetivo exercício de vigilância e controle da disciplina social parece fazer-se necessário que indivíduos vigiem e sejam vigiados, reportando sua fiscalização às esferas mais altas da hierarquia (Foucault, 2011). Assim, o indivíduo se forja enquanto produto do poder e saber exercidos sobre e emanados dele, desmitificando a ideia de indivíduo inconscientemente oprimido e massificado pela estrutura social e passando a percebê-lo como reflexo de seu exercício em níveis microssociais.

Apresenta-se decisivo o papel que o diretor passa a ter na relação que se estabelece entre Estado e sociedade, relação essa que no contexto de nossa pesquisa é representado por aquilo que se estabelece entre Secretaria de Educação e escolas, mas que tem na figura do diretor um elemento intermediador, chave para o desenvolvimento do processo.

Refletindo sobre estas considerações, observamos que assim como a clínica ou a prisão, a escola também se tornou um espaço microfísico de exercício do poder, contudo, identificamos na representação do diretor uma mediação entre a agência e a estrutura. Frente à formação efetuada pela Secretaria de Educação junto aos futuros diretores, esse indivíduo tenderia a se valer do condicionamento a normas, valores e práticas que lhe foram incutidos para reproduzir controle sobre sua equipe, mas que ao mesmo tempo, o comportamento do mesmo tende a sofrer influência de práticas e condutas forjadas na cultura organizacional da escola que deve administrar.

Percebemos que o diretor é o único indivíduo que goza de acesso e interlocução mais constante e representativa entre essas duas organizações, entre esses dois espaços de representação do poder. Enquanto diretor sofre influência da estrutura relacionada à Secretaria, mas ao mesmo tempo influencia e é influenciado pelos profissionais ligados à escola que dirige, sendo por nós entendido como um elo, um nível intermediário entre as duas esferas organizacionais, movendo-se de uma configuração a outra, devendo considerar como a cultura organizacional deve se refletir no desenvolvimento da política em questão.

Com base na consideração de que "não existem agentes sem estruturas nem estruturas sem agentes, ao mesmo tempo em que as estruturas não se dissolvem nos agentes e os agentes não se dissolvem nas estruturas" (Stompka, 2005: 368), encontramos na análise sociológica de nível

intermediário, um alento epistemológico para melhor compreender as relações socioprofissionais que envolvem as organizações do campo educacional.

Considerando que a vida social é regulada por regras, normas, valores e instituições que regulam a conduta humana, a organização se apresenta como aquilo que "se baseia em normas coletivamente reconhecidas e aceitas, que regulam não só as ações como também as experiências e representações de seus membros" (Idem: 423).

Por isso, o diretor escolar constitui centro das atenções de nossa análise, haja vista a sua capacidade de intermediar as relações entre Secretaria de Educação e unidades escolares. A representação do diretor junto à escola e à Secretaria de Educação parece-nos se enquadrar dentro daquilo que Norbert Elias (1994) entende pelo conceito de Figurações: aquilo que se apresenta como relações complexas de interdependência e que cobrem o hiato entre ação e estrutura, uma vez que os indivíduos constituem figurações históricas e são historicamente constituídos por elas.

Em oposição à hegemônica concepção estruturalista do início da Sociologia, Elias não concebe a sociedade tal qual um organismo que rege os indivíduos por atributos coercitivos como forma de orientação do comportamento, mas sim, a partir da concepção epistemológica de interdependência entre os indivíduos, ao defender a perspectiva de que a ligação que se dá entre diversos indivíduos e organizações dá origem a configurações diversas que relacionadas se imbricam numa teia de interdependência.

Por figuração entende-se ser esse um termo que pode definir as relações sociais que se apresentam interligadas por meio de transações entre atores envolvidos em diferentes conjecturas sociais (Elias, 1978). Na medida em que essas transações se apresentam cada vez mais específicas, em termos de hábitos, valores, ideologia, a trajetória de cada indivíduo passa a sofrer influência dos variados indivíduos com os quais precisa conviver.

Analisando a teoria social à sua época identificou a existência de dois campos que buscam explicar o conceito de sociedade: um primeiro entende a sociedade a partir da conjunção de formações sócio-históricas que podem ser representadas pelas suas instituições e organizações sociais, bem como pelos indivíduos que as criam e controlam. No segundo campo se despreza a abordagem que considera as formações históricas e sociais. Segundo esse campo, o indivíduo não desempenharia papel algum e a sociedade é concebida como uma entidade orgânica supraindividual.

Dessa forma, sociedade em termos eliasianos significa uma rede de funções que os indivíduos são levados a formar no interior das associações humanas, estabelecendo interdependência entre as relações interindividuais. Para ele, cada pessoa singular está como que presa, pois "ela é um elo nas cadeias que ligam outras pessoas, elos nas cadeias que as prendem. Essas cadeias não são visíveis e tangíveis (...) são mais elásticas, variáveis e mutáveis, porém não menos reais ou fortes" (Idem: 23).

Para Elias, o indivíduo e a sociedade são indissociáveis e interdependentes e por isso, a sociedade não poderia ser vista apenas como a soma de vários indivíduos, assim como o indivíduo não deveria ser entendido como determinado totalmente pela sociedade. Na medida em que as sociedades se tornam mais complexas, mais desenhos de normas sociais se apresentam e

por consequência, se evidenciam mais possibilidades de se forjar como indivíduo, pois será a historicidade de cada um deles a chave para a compreensão.

Na concepção eliasiana, as explicações sociológicas devem observar as conexões de relacionamentos que envolvem o indivíduo tal qual uma teia, composta por uma rede de indivíduos. As sociedades seriam compostas de forma que os indivíduos fossem os responsáveis pela socialização de suas partes componentes em um contínuo processo em que todos estão em constante relação uns com os outros. Assim, "um ser humano singular pode possuir uma liberdade de ação que lhe permita desligar-se de determinada figuração e introduzir-se em outra, mas se e em que medida isto é possível depende de fato das peculiaridades da figuração em questão" (Elias, 2006: 27).

Em nosso caso, o diretor escolar representaria o hiato entre dois ambientes que mesmo fazendo parte do mesmo sistema educacional podem ser entendidos como distintos. Além disso, a própria escola se coloca como um elo de interdependência entre os indivíduos que estão ligados à sua rede de atividades. Nesse sentido, para compreender como se dá a gestão das características que compõem a cultura organizacional das unidades de ensino importa observar o que caracteriza a formação dos seus indivíduos a partir daquilo que representa os seus processos e figurações sociais específicos.

Em seus trabalhos, o sociólogo alemão procura não atribuir qualquer aspecto excludente na relação que se estabelece entre indivíduo e sociedade, mas sim, observar que a relação deve ser analisada a partir de contextos específicos que levem em consideração as figurações e os processos sócio-históricos. No que denomina de Teoria Sociológica dos Processos, Elias destaca que as mudanças históricas de cada sociedade devem ser o viés de análise a partir de uma abordagem sociológica-processual. Com ela, a concepção do fazer científico que se vale de modelos e teorias pautadas em leis - e que seguem a lógica das ciências naturais e exatas - jamais deveria ser considerada quando o campo de análise envolve relações humanas.

O entendimento sobre a relação entre indivíduo e sociedade deveria então ser realizado levando-se em consideração os processos sociais que a constituíram. O estudo desses processos devem considerar os atos e vontades dos planos de muitos seres humanos e que são resultado de configurações sociais. Eles indicam transformações amplas, contínuas e de longa duração, pois "diferentemente do processo biológico de evolução, os processos sociais são reversíveis" (Elias, 2006: 28). Em virtude da interdependência que se estabelece entre os indivíduos, cada vez mais eles tendem a se agrupar em contextos socioculturais particulares, ou, como define Elias, em figurações específicas.

Para ele, os seres humanos formam figurações uns com os outros, entre grupos sociais pequenos ou grandes. Figuração então, se apresentaria como um instrumento conceitual mais adequado ao entendimento da realidade social proposto por Elias e que se apresentaria como alternativa ao dilema da sociologia: aqui o indivíduo, ali a sociedade.

> Dito de outra maneira: um ser humano singular pode possuir uma liberdade de ação que lhe permita desligar-se de determinada figuração e introduzir-se em outra, mas se e em que medida isto é possível depende de fato das particularidades da figuração em questão (Id.: 23).

Assim, Elias apresenta ao campo das ciências sociais uma sociologia figuracional e processual, na qual o estudo das relações sociais se realiza a partir da congruência existente entre micro e macrossociologia. A sua concepção epistemológica observa as redes de interdependência entre os indivíduos e sua distribuição de poder em configurações sociais que não podem ser planejadas ou previstas, uma vez que elas são construídas e redimensionadas o tempo todo.

Nesse sentido, faz-se importante analisar a sociogênese do objeto de estudo que se pretende explicar, já que a gênese dos processos e figurações sociais que envolvem os indivíduos se apresenta como chave para o seu entendimento. Segundo Elias, essa configuração social influenciará a vida dos grupos sua organização familiar, relação entre os vizinhos, ocupação de empregos e cargos, envolvimento com a criminalidade e outros. Haveria uma rede de interdependência entre os atores sociais na medida em que variados tipos de estereótipos são introjetados e se refletem no comportamento cotidiano dos indivíduos.

Com base no que fora refletido por Elias, percebemos que variáveis clássicas como renda, escolaridade, gênero e faixa etária, bem como questões ligadas aos processos que determinaram a história de vida dos indivíduos que trabalham nas escolas do Brasil, ou de Portugal, (a exemplo da sua possível vivência no período de regime ditatorial, de práticas clientelistas e não identificação com a coisa pública) não devem ser desconsideradas em nossa análise, nem tampouco deixar de dar atenção à história dos atores sociais das escolas por meio da observação.

Faz-se importante dar relevância a herança histórico-sociológica dos indivíduos que se relacionam com a unidade escolar em uma teia de relações compostas por regras determinadas e rígidas, mas por outro, também por necessidades e escolhas individuais. Essa configuração social e rede de interdependência entre os atores sociais irá nos propiciar uma melhor compreensão do que está a compor a cultura organizacional dessas escolas e consequentemente, a forma como essas características são geridas em vista da implementação de políticas públicas como a de gestão democrática da educação.

Referências

Bilhim, J. F. (1996). *Teoria organizacional – Estruturas e pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Brasil. Ministério da Educação (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília.

Brunet, L. (1999). Clima de trabalho e a eficácia da escola. In: António Nóvoa (org.) *As organizações escolares em análise*, (p. 124-140). Lisboa: Dom Quixote.

Canário, R. (1999). Estabelecimento de Ensino: a inovação e a gestão de recursos educativos In: António Nóvoa (org.) *As organizações escolares em análise (*p. 162-87). Lisboa: Dom Quixote.

Carvalho, R. G. G. (2006). Cultura global e contextos locais: a escola como instituição possuidora de cultura própria. *Revista Iberoamericana de Educación*.

Chanlat, J. F. (2008). *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. São Paulo: Atlas.

Dagnino, E. (2002). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

Dourado, L. F. (2003). A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: Naura Ferreira. *Gestão democrática da educação*. 4 ed. São Paulo: Cortez.

Elias, N. (1994). *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Zahar.

_____. (2006). *Escritos e Ensaios*. Rio de Janeiro: Zahar.

_____. (1978). *What is Sociology?* New York: Columbia University Press.

Foucault, M. (2011). *Microfísica do Poder*. São Paulo: Graal.

Gomes, C. (2005) A escola de qualidade para todos: abrindo as camadas da cebola. *Ensaio: avaliação de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, 281-306.

Marques, L. (2012). *A eleição de diretores nas políticas de democratização da educação na região metropolitana do Recife*. Porto Alegre, mai./ago.143-151.

Ouchi, W. (1985). Organizational culture. *Annual Review of Sociology*, v. 11, 457-483.

Schein, E. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. S. Francisco: Jossey Bass.

Stompka, P. (2005). *A sociologia da mudança social*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.

Torres, L. (2005). Cultura organizacional no contexto escolar: o regresso à escola como desafio na reconstrução de um modelo teórico. *Ensaio:* aval. pol. públ. educ., rio de janeiro, v.13, n.49, out./dez, 435-451.

_____. (2007). Cultura organizacional escolar: apogeu investigativo no quadro de emergência das políticas neoliberais. *Educ. soc.*, campinas, vol. 28, n. 98, jan./abr, 151-179.

Weber, S. (1996). Institucionalização do CONSED. In: *CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, Relatório de gestão 1995-1996*. Brasília, dez., 32-33.

_____. (2004). Políticas do ensino fundamental em revista: um debate pela democracia. In: A. Costa (org.). *Uma história para contar: a pesquisa na Fundação Carlos Chagas*. São Paulo: Anablume, 57-90.

O Diretor do Centro de Formação de Associação de Escolas e a Formação Contínua de Professores.

Jorge Cardoso
Agrupamento de Escolas Coimbra Centro
jorgeaecc2014@gmail.com

Lídia da Conceição Grave-Resendes
Universidade Aberta
Lidia.Grave@uab.pt

Antónia Barreto
Instituto Politécnico de Leiria
Antonia@ipleiria.pt

Resumo - A investigação, de abrangência nacional, teve como objetivo saber quais são as perceções dos Diretores dos Centros de Formação de Associação de Escolas (CFAE) acerca das políticas e dinâmicas destas estruturas organizativas e do próprio sistema de Formação Contínua de Professores (FCP). Para isso, começámos por definir um quadro teórico que analisou as perspetivas teóricas da FCP, as perspetivas organizacionais dos CFAE e a evolução diacrónica no que concerne às políticas delineadas e às dinâmicas desenvolvidas. Desenvolvemos um estudo empírico aplicando uma triangulação de técnicas de recolha e tratamento de dados, designadamente: entrevistas a Diretores de CFAE de diferentes regiões do Continente e cuja análise de conteúdo foi importante para a elaboração do questionário aplicado a uma amostra de 64 Diretores dos Centros de Formação de Associação de Escolas, constituindo cerca de 70 % do universo atual destas entidades a nível nacional. A recolha de dados das entrevistas e a análise estatística (descritiva e inferencial) do questionário possibilitou-nos atingir os objetivos da investigação e retirar as seguintes principais conclusões: os Diretores dos CFAE percecionam positivamente a sua ação de proximidade a nível local e negativamente o apoio e os incentivos da administração educativa. Também, verificámos a existência de algumas variações estatisticamente significativas com o perfil pessoal e profissional dos inquiridos. Por outro lado, permite-nos afirmar que as políticas e dinâmicas da FCP não são consentâneas com as políticas e dinâmicas dos CFAE.

Palavras - chave: Formação Contínua de Professores, Centros de Formação de Associação de Escolas, Diretor do CFAE e Políticas e Dinâmicas dos Centros de Formação de Associação de Escolas.

Introdução

Atualmente, a Formação Contínua assume-se com grande impacto e potencialidade, fazendo já parte do vocabulário de diversas áreas profissionais: escolar, empresarial, social, política, etc. (Garcia, 1999; Cardoso, 2000). A Formação Contínua de Professores é um dos pilares essenciais do desenvolvimento profissional destes, sendo sensível às mudanças no setor educativo e assume

uma relevância particular face ao alargamento e aprofundamento do papel dos docentes de hoje (Cauterman et al.,s/d; Nóvoa, 1991a,1991b; Chung, 1996). Face aos novos dilemas e desafios da formação contínua de professores, procurando responder aos contextos de mudança e às novas prioridades da política educativa, os CFAE assumem-se como protagonistas das dinâmicas fundamentais para concretizar as medidas dessa política. Tendo em consideração o novo paradigma do Sistema de Formação Contínua (SFC) estabelecido no recente RJFCP que se articula com as novas prioridades das políticas educativas e tendo por base o papel central da Formação Contínua de Professores, considerou-se importante e válido desenvolver um estudo, com extensão nacional, acerca das perceções dos Diretores sobre as políticas e dinâmicas dos CFAE e do SFC. Neste sentido, desenvolveu-se uma investigação como uma mais-valia por dar a conhecer as perceções do maior número de Diretores dos CFAE públicos envolvidos num estudo de abrangência nacional e, neste contexto, tornar mais consistente a sua aproximação a uma generalização dos resultados obtidos.

1. Breve referencial teórico

1.1. Perspetivas teóricas da Formação Contínua.

Os investigadores que se têm dedicado ao estudo do quadro concetual teórico da FCP identificaram diferentes paradigmas/perspetivas e modelos. Jesus (s/d, pp. 318-319) identifica dois modelos de formação: modelo normativo, que assenta na reciclagem de «receitas» pedagógicas aos formandos e o modelo relacional, baseado na resolução de problemas reais em equipa. Formosinho (1991:237-257) define os seguintes sete modelos organizacionais de formação contínua de professores: modelo estatista, assente numa formação de sentido único decorrente da fusão dos vários papéis do Estado na formação; modelo de parceria social, desconcentrado e descentralizado; modelos centrados nas Instituições de Formação Inicial de Professores; modelos centrados na Escola, assumindo quatro vertentes: formação centrada no professor, formação centrada nas práticas dos professores, formação centrada na situação e no local de formação e a formação centrada na auto-organização dos professores (conduziu à formação dos Centros de formação); modelo centrado nos Centros de Professores e/ou nas Associações de Professores; modelo baseado nas Escolas e nas Instituições de Formação de Professores, e o modelo liberal, onde o Estado tem somente o papel de tutela, isto é, Estado mínimo, não financia e não administra. No mesmo sentido, Pacheco (1995: 121-123) e Pacheco e Flores (1999: 132-135) definem três modelos de formação contínua: modelo administrativo, que perspetiva uma formação planificada e concretizada; modelo individual, que pressupõe dois sentidos formativos, não só a autoformação do professor, mas também, a sua heteroformação e Modelo de colaboração social, ou de parceria escolas - instituições de ensino superior, ou de aprendizagem cooperativa que é a interseção dos modelos anteriores.

1.2. Políticas e dinâmicas do Sistema da Formação Contínua de Professores.

As medidas políticas de FCP são definidas pela administração educativa através da publicação dos normativos legais. A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) tem um artigo (35º) dedicado à Formação Contínua dos Docentes. O modelo da FC da LBSE define os principais aspetos que este

tipo de formação deve contemplar: princípios, objetivos, conteúdos, entidades formadoras e momentos de realização.

O decreto-lei nº 249/92, de 9 de novembro aprova o primeiro Regime Jurídico da Formação Contínua de Professores (RJFCP). Este diploma é constituído por 9 capítulos, 6 secções e 50 artigos. O RJFCP define os princípios a que a formação contínua dos docentes deve cumprir, as áreas a que as ações de formação devem incidir, as modalidades e níveis que podem revestir. Aprova a criação de uma entidade com a designação de Conselho Coordenador da Formação Contínua constituído por representantes das diversas entidades formadoras e do Ministério da Educação e da Ciência, com funções de coordenação, acreditação e avaliação de todo o sistema da Formação Contínua de Professores.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 22/2014, de 11 de fevereiro, ficou definido um novo RJFCP, revogando o anterior. Do seu preâmbulo destacam-se as seguintes ideias – chave: criar um "novo paradigma para o sistema de formação contínua, orientado para a melhoria da qualidade de desempenho dos professores", "centrar o sistema de formação nas prioridades identificadas nas escolas e no desenvolvimento profissional dos docentes", "proceder à "[…] análise das necessidades de formação, …", "potenciar os recursos endógenos das entidades formadoras e das próprias escolas"; introduzir"[…] um novo mecanismo de monitorização …", "são objeto de diploma próprio, os CFAE, "dotar as entidades formadoras e as escolas de autonomia acrescida, quer no domínio pedagógico, quer no da organização da formação", "reconhecimento de modalidades de formação de curta duração, "recurso a metodologias de ensino à distância e ao estabelecimento de redes através de plataformas eletrónicas", " privilegia -se a criação, em cada CFAE, de uma bolsa de formadores internos responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento dos planos anuais e/ou plurianuais de formação", o" reconhecimento e certificação da formação de curta duração compete às entidades formadoras de acordo com critérios expressos nos respetivos regulamentos internos, mecanismos de monitorização da formação da competência da Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE). Das novas regras destacam-se as seguintes, face ao seu impacto no novo RJFCP: o reconhecimento das "ações de curta duração", com mínimo de 3 horas e máximo de 6 horas, as entidades formadoras podem reconhecer e certificar ações de formação para os efeitos previstos no Estatuto da Carreira Docente (avaliação de desempenho docente e progressão na carreira) e cuja frequência não seja superior a " … um quinto do total de horas de formação obrigatória no respetivo escalão ou ciclo avaliativo" (artigo 9º),pelo menos metade da formação contínua frequentada pelo docente deve incidir na componente científica e pedagógica e quatro quintos dessa formação deve ser acreditada pelo Conselho Científico – Pedagógico de Formação Contínua (CCPFC), a DGAE intervém na monitorização da Formação Contínua. Apesar dos princípios (formais/legais) do sistema da formação contínua de professores terem sido definidos no respetivo RJFCP, os investigadores destacam a singularidade do modelo organizacional da Formação Contínua em Portugal. A organização da FC em Portugal assenta num modelo definido com base na iniciativa de formação, isto é, a partir das entidades formadoras autorizadas a realizar FCP em Portugal e assume a auto-organização dos docentes "para promoverem a sua própria formação", possibilitando a "formação pelos pares e a sua promoção pelas escolas, (…) os

sindicatos dos professores, as associações científicas, pedagógicas e profissionais" (Formosinho e Machado, 2014a: 89-90, 2014b: 316-317). Ao fazer um balanço diacrónico sobre os dez anos de formação contínua de professores (1993-2003), Formosinho (2003: 31-33) destaca os seguintes aspetos conseguidos: um normativo que aposta na capacidade de mobilização dos professores, sendo os CFAE em termos europeus, uma organização inédita; uma prática de regulação que tem fomentado a parceria com os CFAE e a centração da formação nas práticas; uma administração da formação contínua que deixa espaço às iniciativas dos centros e dos formadores; a emergência de lideranças nos centros de formação de professores. Como único aspeto não conseguido nos dez anos de institucionalização da formação contínua, Formosinho (Ibid.: 33-34), salienta a não avaliação do impacto da formação contínua no desempenho dos professores e na aprendizagem dos alunos.

A publicação recente do decreto-lei nº 127/2015 de 7 de julho aprova as regras a que obedece a constituição e o funcionamento dos CFAE.

1.3. Perspetivas organizacionais, Políticas e dinâmicas dos CFAE.

A análise da estrutura organizacional dos CFAE remete para alguns conceitos-chave enquanto organização escolar: organização, autonomia, liderança e decisão. Ao longo do período 1999- 2013, os CFAE são responsáveis por mais de metade das modalidades de formação curso de formação, oficina de formação, projeto e círculo de estudos. Tudo isto, apesar da redução significativa do número de CFAE entre 1999 e 2013, em menos de metade. Os CFAE são decisores da FC, funcionando como estruturas organizacionais que estão, neste sistema, mais próximas das escolas e dos seus atores profissionais. Os CFAE iniciaram o seu funcionamento no ano letivo 1992/93. Até 1997, aquelas entidades formadoras deixaram uma imagem muito aquém das expectativas iniciais, como demonstraram os estudos efetuados por alguns investigadores (Ferreira, 1994; Barroso & Canário,1999; Correia et al., 1997; Ruela, 1999; Silva, 2001). Mas, no ano 2000 os CFAE, ainda tinham alguns problemas e/ou contradições com que se debatiam (ibidem): o excesso de burocracias que é um constrangimento para a execução dos projetos; o incumprimento dos calendários de financiamento; a pouca fluidez das verbas, que não responde às necessidades de formação; a falta de verbas próprias; a falta de renovação dos equipamentos informáticos e a pouca eficácia das comissões pedagógicas (Pimentel, 1998), problemas ou dificuldades de relacionamento entre os CFAE e os serviços administrativos das escolas-sede; dificuldades de comunicação com os docentes; forte dependência administrativa e financeira; inexistência de uma estrutura administrativa estabilizada; significativa burocracia nos processos de acreditação e financiamento e desfasamentos entre a acreditação, o financiamento, os projetos educativos e a resolução dos problemas das escolas; forte dependência do financiamento do FOCO, grande irregularidade e periodicidade das dotações financeiras; o impacto negativo pela imposição dos créditos e "inadequação e insuficiência de instalações e equipamentos" (Castro, 1998: 42). A nível organizacional, os CFAE "… constituem uma clara inovação estrutural do aparelho administrativo que regula as relações entre a Administração Central e os estabelecimentos de ensino" (Barroso & Canário, 1999: 37). A investigação conduzida por Silva (2001, p. 62), permitiu concluir que os CFAE

são a imagem do seu Diretor "… e se assemelham mais a repartições administrativas…". Os CFAE têm sido os principais protagonistas no sistema da FCP e as políticas educativas estabelecidas têm repercussões nas suas dinâmicas destacando-se os constrangimentos que sempre estiveram presentes. A singularidade e especificidade organizacional dos CFAE destaca uma estrutura que tem no seu Diretor o principal responsável pela implementação das políticas de formação.

2. Metodologia

Os CFAE são as organizações educativas responsáveis pela gestão da formação junto dos professores e das escolas e sua ação é crucial para a concretização do modelo da FC no Sistema Educativo, ressaltando a intervenção dos seus Diretores. Para conhecer as perceções destes face ao SFC e face às políticas e dinâmicas dos CFAE é importante proceder-se a uma investigação a nível macro, que poderá fornecer informação pertinente conducente à compreensão das práticas do próprio sistema. Desta forma, a problemática da nossa investigação centra-se nas perceções dos Diretores dos CFAE acerca das políticas e das dinâmicas destas entidades e das políticas e dinâmicas do SFC. Para isso, no âmbito da investigação empírica, partimos da seguinte questão:

Quais são as perceções dos Diretores sobre as políticas e as dinâmicas dos Centros de Formação de Associação de Escolas e do Sistema de Formação Contínua?

O objetivo geral do estudo é responder a esta questão de pesquisa.

Para atingir este objetivo geral, propusemo-nos cumprir os seguintes objetivos específicos:

- Descrever o perfil (pessoal e profissional) dos Diretores dos CFAE;
- Caracterizar os CFAE quanto ao número de Docentes, número de agrupamentos e de escolas associadas e número de ações de formação contínua (AFC):
- Descrever o modo como os Diretores percecionam os objetivos dos CFAE, as competências dos CFAE, o papel dos CFAE, os constrangimentos, as dinâmicas, a liderança dos diretores, as modalidades de AFC e a bolsa de formadores segundo o seu perfil pessoal e profissional;
- Descrever o modo como os Diretores percecionam os princípios e os objetivos que o SFC cumpre segundo o seu perfil pessoal e profissional:
- Descrever o modo como os Diretores percecionam como se tem caraterizado o modelo atual da FC segundo o seu perfil pessoal e profissional.

A metodologia do estudo realizado inscreve-se na investigação descritiva, com abordagens qualitativas e quantitativas, sendo utilizada uma combinação de métodos do tipo qualitativo (entrevistas) e quantitativo (questionários), isto é uma triangulação metodológica (Carmo & Ferreira, 1998:183-184).

A população alvo deste estudo é formada pelos atuais 91 Diretores dos CFAE do território nacional (33 na região norte, 20 na região sul, 25 na região de Lisboa, 7 no Alentejo e 6 no Algarve), com acreditação válida à data de 31 de dezembro de 2013 (CCPFCP, 2013:115), confinando-se a Portugal Continental, pois nos Açores e na Madeira não existem atualmente CFAE.

A investigação levada a cabo por nós concretizou-se através dos seguintes procedimentos: revisão de literatura sobre a evolução diacrónica do sistema da formação contínua de professores (FCP) e dos CFAE; análise documental dos normativos relativos à FCP e aos CFAE; entrevistas

exploratórias, semiestruturadas, a quatro Diretores de CFAE de regiões diferentes: 1 da região norte, 1 da região centro, 1 da região de Lisboa e Vale do Tejo e 1 do Alentejo. Estas entrevistas permitiram recolher informação pertinente a incluir nos questionários, administração de 2 questionários (pré- questionário e questionário principal) com o formato de resposta numa escala de tipo Likert de cinco intervalos com as seguintes alternativas de resposta: concordo totalmente; concordo; não concordo nem discordo; discordo e discordo totalmente. A estrutura dos questionários finalizava com uma questão de resposta livre. A aplicação do pré-questionário teve por objetivo validar o instrumento de medida, questionário principal, visando conhecer as políticas e as dinâmicas dos CFAE envolvidos na nossa investigação.

Numa primeira fase foi distribuído um pré-questionário a Diretores de Escolas que integram a Comissão Pedagógica de CFAE, para assegurar a validade e precisão do instrumento. O questionário definitivo foi enviado, via endereço eletrónico, aos 91 CFAE, através de um link disponível no Google drive, entre os meses de março e julho de 2014. Assim, dos 91 Diretores de CFAE responderam ao questionário 64, verificando-se uma taxa de resposta de 70,3 %.

Efetuou-se o tratamento dos dados recolhidos adotando os seguintes procedimentos: análise de conteúdo das entrevistas para encontrar indicadores ou informação relevante a incluir no questionário; análise estatística descritiva no tratamento das respostas dos questionários, em que são apresentadas as medidas estatísticas descritivas (frequências, moda, e quando pertinente médias, medianas e desvio padrão) das diferentes variáveis e análise estatística inferencial em que se relacionam as variáveis independentes - dependentes.

3. Resultados

A investigação com extensão nacional pretendeu saber quais são as perceções dos Diretores acerca das políticas e dinâmicas dos Centros de Formação de Associação de Escolas (CFAE), assim como, do próprio Sistema de Formação Contínua. A partir deste objetivo principal e mais geral, definiram-se objetivos mais específicos refentes à caracterização dos Diretores inquiridos, à caracterização dos CFAE e à descrição das perceções dos Diretores acerca das políticas e das dinâmicas dos CFAE e da Formação Contínua. Com base nestes objetivos, apresentamos a análise e interpretação dos resultados, isto é, a sua discussão também suportada em investigações anteriormente realizadas, algumas com a mesma extensão, contudo, qualquer uma delas reunindo amostras inferiores à nossa.

Um dos objetivos específicos é descrever o perfil (pessoal e profissional) dos Diretores dos CFAE que fizeram parte da nossa amostra conforme se pode ler no quadro abaixo.

Quadro 1 - Perfil pessoal e profissional dos Diretores dos CFAE da amostra do estudo

Perfil	Diretores dos CFAE
Pessoal	- idade: em média, acima dos 53 anos e entre os 43 anos (Diretor mais jovem) e os 64 anos (Diretor mais velho); género: a maioria são homens (60, 9 %); habilitações literárias: 35,9 % completaram o Mestrado, 31,3 % possuem somente Licenciatura, 18,8 % são detentores de pós-graduação e 12,5 % têm doutoramento; formação especializada: 59,4 % dos Diretores dos CFAE possui este tipo de formação.

Profissional	**-** Anos de serviço docente: em média 30 anos, mínimo de 15 e máximo de 45 anos, sendo 60,9 % os que têm entre 25 e 34 anos de experiência docente e 23,4 % os que possuem mais de 25 anos de serviço; - Setor de Ensino: a maioria relativa é exclusivamente do ensino secundário (39, 1 %) e do 3º Ciclo do Ensino Básico e do ensino secundário (34, 4 %): - Grupo de recrutamento: 17, 5 % é do Grupo 520 (Biologia e Geologia), 12,5 % é do Grupo 300 (Português) e 10,9 % é do Grupo 410 (Filosofia); - Tipo de Vínculo Profissional: a significativa maioria (67,2 %) é do *"quadro de Agrupamento da Escola onde exerce"*, ou seja é do quadro da Escola sede do CFAE, uma escola secundária; - Experiência no cargo: 29,7% está a cumprir o seu 1º mandato n (0-3 anos), 18,8 % está no 2º mandato e 15 % está no 3º mandato (7- 10 anos), porém, 8 Diretores estão há 21 ou 22 anos no cargo, o que significa que se têm mantido no cargo desde a criação dos CFAE.

Outro dos objetivos específicos do estudo empírico é caracterizar os CFAE. Deste modo, podemos definir o seguinte perfil da maioria dos CFAE que fizeram parte da nossa investigação: têm entre 1001 a 1500 Docentes, têm 1 Assistente Administrativo que presta apoio, intervêm em menos de 10 Agrupamentos e em menos de dez escolas não agrupadas, a sua área de abrangência é em média 1 distrito, a maioria iniciou 1 ou 2 projetos considerados inovadores, propôs mais de 27 ações de formação contínua no último ano (2013), realizou no último ano entre 16 e 30 Ações de Formação financiadas e entre 6 a 20 ações de formação não financiadas.

Daqui, depreende-se que a maioria dos CFAE tem uma dimensão média, é de âmbito distrital, realiza a maioria das ações de formação contínua que propõe e face à sua nova dinâmica em realizar ações de formação não financiadas parece apontar para uma nova realidade.

4. Políticas e dinâmicas dos CFAE

No que se refere às representações dos Diretores acerca das políticas dos CFAE, distribuídas pelas principais áreas descritas no quadro 2 e que podem influenciar a ação destas estruturas, os resultados obtidos são os seguintes:

Quadro 2 – Perceções dos Diretores sobre as políticas e dinâmicas dos CFAE.

Áreas	Perceções dos Diretores
Objetivos que os CFAE cumprem	- a maioria "*concorda*" e "*concorda totalmente*" com todos os *objetivos* que os CFAE cumprem e que estão enunciados no RJFCP, exceto com o objetivo de "incentivar a prática de investigação", onde apenas metade dos respondentes manifestou idêntica tendência e mostra-se mais favorável ao cumprimento dos objetivos de "promover a identificação das necessidades de formação" , de "dar resposta às necessidades de formação identificadas pelos estabelecimentos de educação e ensino associados ", de "dar resposta às necessidades de formação identificadas pelos educadores e professores" e de "dar resposta às necessidades de formação manifestadas pelos estabelecimentos de educação e ensino associados".

Competências atribuídas que os CFAE cumprem	A significativa maioria tem a perceção de que os CFAE cumprem mais as competências de "promover as ações de formação contínua", "formar os docentes" e "elaborar planos de formação", Ao invés, aproximadamente um terço dos Diretores perceciona que as competências que os CFAE menos cumprem são "gerir centros de recursos" e "criar centros de recursos",
Papel esperado pelos CFAE	A quase totalidade dos Diretores entende que os CFAE devem estar mais atentos à FC na generalidade, pois "constituem uma mais-valia para os Docentes a nível do melhoramento das suas práticas pedagógicas", " constituem uma mais-valia para os Docentes a nível do melhoramento das suas competências pedagógicas" e "são garantes da formação centrada nas escolas". Porém, somente o item que refere que os CFAE "constituem uma mais-valia para a reorganização da rede dos Estabelecimentos de Ensino e Educação" foi o menos favorável para cerca de metade dos Diretores, tendo-se registado uma maior dispersão das respostas.
Liderança dos Diretores	No geral, os Diretores têm exercido mais a "liderança proativa", e *discorda* e *discorda totalmente* que têm exercido "liderança *laisez faire – laissez passer*." ou mesmo "ausência de liderança". É de salientar que menos de metade dos respondentes tem a perceção de que os Diretores têm exercido "liderança para as tarefas (burocrática)". Face a estes dados, os Diretores inquiridos assumem que têm exercido uma "liderança proactiva, democrática, relacional e transformacional
Modalidade de Ação de Formação Contínua que tem sido mais implementada	A modalidade de ação de formação que tem sido mais implementada pelos CFAE é o curso de formação, o que parece estar em sintonia com as práticas dos CFAE e *discorda* e *discorda totalmente* que as modalidades de ações de formação mais implementadas pelos CFAE sejam estágio, projeto e círculo de estudos. Contrariamente, observou-se alguma ambiguidade acerca da modalidade "oficina de formação", pois cerca de um terço dos respondentes *concorda* e *concorda totalmente* que tem sido a modalidade mais implementada, mas cerca de outra terça parte tem opinião oposta. Por outro lado, salienta-se que cerca de uma terça parte dos respondentes concorda que as modalidades centradas nos conteúdos têm sido as mais implementadas pelos CFAE.
Bolsa de formadores disponível	A maioria significativa dos inquiridos mostra-se desfavorável a que a bolsa de formadores externos seja maioritariamente constituída por Professores do Ensino Superior e, ainda que é pouco diversificada. Em sentido oposto, a maioria dos inquiridos, tem a perceção que a bolsa de formadores internos é reduzida e metade dos Diretores é da opinião de que este tipo de bolsa seja pouco diversificada.
Dinâmicas dos CFAE	A maioria dos Diretores tem a perceção de que desde 2008 têm-se verificado as seguintes dinâmicas: 1º"houve mudança de paradigma no Sistema de Formação Contínua", 2º "houve mudança nas dinâmicas dos CFAE", 3º "houve mudança na dinâmica do funcionamento dos Centros de Formação", 4º-"aumentou a articulação entre os Centros de Formação e as Escolas Associadas", 5º-"aumentou a bolsa de formadores internos nos CFAE", 6º"aumentou a oferta de Formação Contínua adequada às necessidades das Escolas", 7º"-aumentou a proximidade CFAE – Escolas Associadas" e 8º- "aumentou a oferta de FC adequada às necessidades dos Docentes". Este último item, provavelmente estará relacionado com a obrigatoriedade dos Docentes deverem frequentar 2/3 em área do âmbito do seu

	grupo disciplinar. Contrariamente a maioria dos Diretores, *discorda e discorda totalmente* que: 1º- "houve somente mudança na Rede Nacional dos Centros de Formação" , 2º "houve apenas mudanças no volume de formação disponível" e que 3º - "houve somente mudanças no financiamento dos CFAE. Contudo, menos de metade dos Diretores *não concorda nem discorda* que "aumentou a autonomia pedagógica dos CFAE" e que "aumentou a procura de Formação Contínua"
Constrangimentos de funcionalidade dos CFAE,	A significativa maioria dos Diretores declara que os maiores constrangimentos dos CFAE, que atualmente mais os preocupam são a "falta de financiamento para a Formação", a "falta de recursos humanos de apoio e a "falta de autonomia financeira". Ainda são constrangimentos para a maioria dos CFAE a "dificuldade em arranjar formadores internos", a "falta de apoio dos organismos centrais do Ministério da Educação e da Ciência", a "falta de enquadramento jurídico como organização" e a "dificuldade em contratar formadores externos". Pelo contrário, a maioria *discorda* e *discorda totalmente* que a "reduzida procura de formação por parte dos Docentes", o "volume de trabalho na gestão do processo de Avaliação de Desempenho Docente" e o facto dos CFAE serem "Estruturas muito burocráticas" ou que "estão muito centrados no seu diretor" sejam constrangimentos que os preocupem. Contudo, o item "Estruturas muito burocráticas" revelou a maior dispersão das respostas e, parece existir alguma indefinição, relativamente aos itens "aumento da sua área de influência geográfica" e "grande dependência da Escola – Sede" como constrangimentos para o funcionamento do CFAE, uma vez que manifestam que a maioria não concorda nem discorda. E ainda, agregando os itens nas categorias, aspetos relativos à "Administração", "dificuldades financeiras", "dificuldades de origem interna" e "falta de pessoal de apoio", constatou-se que os maiores constrangimentos no funcionamento dos CFAE devem-se a "dificuldades financeiras" seguido da "falta de pessoal de apoio". Pelo contrário, cerca de metade dos Diretores *discorda* e *discorda totalmente* que os constrangimentos dos CFAE se devam a dificuldades internas, por exemplo, falta de colaboração das escolas associadas, elaboração do plano de formação, procura de formação e desmotivação dos Docentes.

Políticas e dinâmicas do Sistema de Formação Contínua

No que diz respeito aos **princípios**, os resultados obtidos parecem apontar no sentido de que os Diretores da nossa amostra manifestam menor concordância em relação ao princípio "progressividade das ações de formação" e ao invés, revelam maior concordância face ao princípio "associação entre escolas". Também, comparando os itens agregados e não agregados, verifica-se que o princípio "associação entre escolas, desenvolvendo a sua autonomia e favorecendo a sua inserção comunitária" foi o mais concordante, isto é, "contextualização dos projetos de formação e da oferta formativa".

Acerca dos **objetivos** do Sistema da Formação Contínua, os resultados parecem mostrar que a maioria dos Diretores "*concorda*" e "*concorda totalmente*" com o objetivo "aperfeiçoamento das

competências profissionais dos docentes" e discorda com o "apoio a programas de mobilidade profissional". Alguns dos 21 itens do questionário foram agregados para o seu enunciado no RJFCP. Desta forma, a maioria dos Diretores dos CFAE concorda mais que o Sistema da Formação Contínua concretize o objetivo "a melhoria da qualidade do ensino e das aprendizagens, através da permanente atualização" e menos com a concretização do objetivo "apoio a programas de reconversão profissional, de mobilidade profissional e de complemento de habilitações". Os dados obtidos permitem-nos inferir que os Diretores da nossa amostra, globalmente, concordam com a maioria dos objetivos do RJFCP.

O modelo atual da Formação Contínua de Professores.

Quanto ao modelo atual da Formação Contínua de Professores, os resultados obtidos permitem-nos afirmar que a maioria dos Diretores dos CFAE tem a perceção que o modelo atual de Formação Contínua (MAFC): 1º- "prioriza a formação centrada na Escola" , 2º - "tem mais constrangimentos", 3º -"interliga o Plano de Formação do Centro de Formação com o Plano de formação das Escolas associadas" e 4º - "descentralizou-se mais". Contrariamente, a maioria relativa dos Diretores *discorda* e *discorda totalmente* que o MAFC "valoriza os percursos individuais de formação". E ainda, mais de metade dos Diretores da amostra *não concorda nem discorda* que o MAFC " resolve os problemas práticos das escolas", evidenciando clara indefinição .Em síntese, os resultados evidenciam que a maioria dos Diretores dos CFAE manifestou uma perceção menos positiva quanto a vários aspetos do Modelo Atual de Formação Contínua.

O recurso à estatística inferencial conduziu a resultados que evidenciam efeitos estatísticos significativos em alguns casos. Registaram-se variações significativas segundo as perceções dos Diretores acerca das políticas dos CFAE. Não se verificam variações estatisticamente significativas completas e consistentes segundo o perfil pessoal e profissional dos Diretores inquiridos e para os itens analisados. Os Diretores mais novos, com menor tempo de serviço, com menor experiência no cargo, com formação especializada e do género feminino são os que manifestam opiniões mais favoráveis acerca das políticas definidas para os CFAE.

Conclusões

Os Diretores dos CFAE têm grande maturidade, com uma média de idades aproximada de 53 anos, larga experiência docente (em média 30 anos de serviço), a maioria (mais de 60 %) é do género masculino, tem formação especializada e adquiriu formações académicas acrescidas, isto é, com habilitações acima de licenciatura, cerca de metade ao nível de mestrado (35 %) e doutoramento (12,5 %)

As perceções dos Diretores acerca das políticas e dinâmicas dos CFAE não são completamente influenciadas pelo seu perfil pessoal e profissional, pois não se registaram variações estatisticamente significativas e consistentes para os itens analisados,

Os Diretores mais novos, com menor tempo de serviço, com menor experiência no cargo, com formação especializada e do género feminino manifestaram opiniões mais favoráveis acerca das políticas definidas para os CFAE,

As variações estatísticas significativas foram mais numerosas face às perceções acerca das políticas e dinâmicas dos CFAE do que face às políticas e dinâmicas do Sistema de Formação Contínua, o que parece significar que os Diretores da nossa amostra têm opiniões mais homogéneas em relação ao Sistema de Formação Contínua do que em relação aos CFAE,

Os Diretores da nossa amostra revelaram opiniões homogéneas sobre as políticas e dinâmicas dos CFAE e da Formação Contínua.

Em suma, os Diretores dos CFAE da nossa investigação percecionam positivamente a sua ação de proximidade a nível local e negativamente o apoio e os incentivos da administração educativa. Também, verificámos a existência de algumas variações estatisticamente significativas com o perfil pessoal e profissional dos inquiridos, mas em nenhum caso de forma completa, o que nos permite inferir a existência de alguma homogeneidade nas opiniões reveladas pelos mesmos. Por outro lado, os resultados obtidos revelaram-se estar em sintonia com a maioria dos estudos descritos no referencial teórico.

Referências bibliográficas

Barroso, J., & Canário, R. (1999). *Centros de Formação das Associações de Escolas: das expectativas às realidades*. Lisboa: I.I.E.

Cardoso, J. M. R. (2000). *As perceções dos Professores sobre as Ações de Formação, no atual modelo de Formação Contínua*. Mestrado em Administração e Gestão Educacional, Universidade Aberta.

Carmo, H. C., & Ferreira, M. M. (1998). *Metodologia da Investigação - Guia para autoaprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.

Castro, E. (1998). "Actas do Congresso", in *Congresso Nacional dos Centros de Formação de Associações de Escolas - Educação, Formação e Desenvolvimento*. Lisboa: C.F.A.E. - DREL.

Cauterman, M. M. et al. (s/d). *É útil a Formação Contínua dos Professores?* Porto: Rés.

Chung, F. (1996). "A Educação Básica: novos desafios à entrada do séc. XXI", in Garrido, J. L. G., et al*, A Educação do futuro. O futuro da Educação* (pp. 71-83). Porto: Edições ASA.

Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua, (2013). *Relatório de atividades 2013*. Braga: Edição do CCPFCP.

Correia, J. A., et al. (1997). *Formação de Professores. Estudo temático.* Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. http://hdl.handle.net/10216/61898 (Acessível em 23 de agosto de 2014).

Ferreira, F. I. (1994). *Formação Contínua e Unidade do Ensino Básico: o Papel dos Professores, das Escolas e dos Centros de Formação*. Porto: Porto Editora.

Formosinho, J. (1991). "Modelos organizacionais de Formação Contínua de professores", in *Formação contínua dos professores - realidades e perspetivas* (pp. 237-257). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Formosinho, J. (2003). “Dez anos de formação contínua de professores- 1993-2003”. In *Atas do XI Seminário, «Da Escola que Temos à Escola que Querermos: Que Desafios para a Formação de Professores?».* Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda, pp. 31-34,

disponível em http://www.cffh.pt/?m=ver_conteudo_menu&id=17 (Acessível em 24 de fevereiro de 2013).

Formosinho, J. & Machado, J. (2014a), "Formação Contínua de professores em Portugal e Ação dos Centros de Formação de Associação de Escolas. ", in Formosinho, J. *et al*. *Luzes e Sombras da Formação Contínua. Entre a Conformação e a Transformação* (pp. 83-99). Ramada: Edições Pedago.

Formosinho, J. & Machado, J. (2014b), "Formação Contínua de professores. ", in Rodrigues, M. L. (org.). *40 anos de Educação em Portugal Conhecimento, atores e recursos*. Vol. II. (pp. 311-333). Coimbra: Almedina.

Garcia, C. M. (1999). *Formação de Professores – Para uma mudança educativa*. Porto: Porto Editora.

Jesus, S. N. (s/d). *Motivação e Formação de Professores*. Coimbra: Quarteto.

Nóvoa, A. (1991a). "Concepções e Práticas de Formação Contínua de Professores", in *Formação Contínua dos professores - realidades e perspectivas* (pp. 15-38). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Nóvoa, A. (1991b). "O passado e o presente dos professores", in A. Nóvoa, (ed.). *Profissão Professor* (pp. 9-32). Porto: Porto Editora.

Pacheco, J. A. (1995). *Formação de Professores: Teoria e Praxis.* Braga: Instituto de Educação e Psicologia – Universidade do Minho.

Pacheco, J. A. & Flores, M. A. (1999). *Formação e Avaliação de Professores*. Porto: Porto Editora.

Pimentel, M. L. (1998). "Actas do Congresso", in *Congresso Nacional dos Centros de Formação de Associações de Escolas - Educação, Formação e Desenvolvimento,* Lisboa: C.F.AE. - DREL.

Ruela, C. (1999). *Centros de Formação das Associações de Escolas. Processos de construção e natureza da oferta formativa*. Lisboa: I.I.E.

Silva, M. A. (2001). *Os Directores dos Centros de Formação das Associações de Escolas: a pessoa e a organização*. Lisboa: Ministério da Educação – Instituto de Inovação Educacional.

O Diretor do Agrupamento de Escolas – entre a realidade e o sonho!

Maria Luísa Supico
Instituto de Educação – Universidade de Lisboa
mlsupico@campus.ul.pt

Resumo: A presente comunicação apresenta os resultados de um trabalho de investigação de caráter qualitativo e descritivo sobre o dia de trabalho de um diretor com o objetivo de captar as suas prescrições e autoprescrições sobre o cargo, e de descrever o campo de atuação do diretor, tentando compreender a distância entre a sua perceção do que faz e a sua prática quotidiana.

Deste modo, os instrumentos de recolha de dados selecionados foram a observação, a entrevista semiestruturada e a análise documental.

O trabalho filia-se numa perspetiva em que a política é entendida como ação pública e recorre ao conceito de regulação, mobilizado a partir do quadro da teoria da regulação social.

O estudo evidenciou um alargamento da responsabilização do cargo de diretor no plano jurídico-normativo, entendido como um modo de regulação de controlo, alargando as prescrições do cargo; o trabalho empírico centrado na figura de um gestor escolar mostrou a existência de interpretações e práticas diferenciadas, bem como de possibilidades de recriação dos normativos que enquadram a ação do gestor, permitindo, assim, evidenciar processos de regulação autónoma.

Palavras-chave: regulação, políticas públicas de educação, diretor

Introdução

O meu trabalho de mestrado centrou-se no trabalho do diretor escolar, nomeadamente nas perceções que o diretor tem sobre o que são as prescrições do cargo e a que distância essas prescrições estão das suas autoprescrições. Dito de um modo mais simples, quis perceber qual é distância que vai do sonho à realidade e perceber se o diretor tinha consciência disso.

A minha comunicação vai dividir-se em 4 partes: em primeiro lugar procurarei explicitar de forma muito breve que razões podem levar ao estudo do trabalho do diretor; em segundo lugar, começarei por relembrar a evolução normativa entre 1976 e 2012 que nos ajudará a fazer um percurso desde a gestão democrática até aos contratos de autonomia e a perceber como o cargo do gestor escolar foi evoluindo; a terceira parte é constituída pela apresentação da metodologia e dos resultados do estudo que fiz a propósito do trabalho do gestor escolar (um estudo qualitativo e descritivo) e finalmente concluirei sobre o trabalho do diretor de agrupamento de escolas – entre a realidade e o sonho, num cruzamento entre os resultados do estudo empírico que realizei, os estudos realizados sobre a matéria e o projeto de trabalho que estou a desenvolver no âmbito do doutoramento.

1 – O trabalho do diretor: razões para um estudo

O trabalho do diretor[1] é um campo de estudos fértil e que tem despertado cada vez mais interesse. Por um lado, está no centro das atenções, uma vez que as políticas públicas mais recentes têm reforçado o papel central do diretor, por outro, no domínio académico, tem-se feito investigação sobre o gestor em geral e no caso da administração educacional, tem-se investigado com detalhe o trabalho do gestor escolar. Tem-se procurado saber o que faz, como lida com as múltiplas, e por vezes contraditórias, solicitações a que o seu desempenho o obrigam, tem-se tentado perceber como cria o seu espaço de autonomia no quadro de um entendimento da política como ação pública.

Por outro lado, as questões relativas ao diretor têm-se colocado no topo da agenda política internacional, uma vez que a qualidade do serviço de educação e os resultados de cada estabelecimento escolar têm vindo a ser ligados à qualidade das lideranças escolares. Neste âmbito, têm-se feito estudos relativos à formação dos diretores e têm-se registado alterações nos programas de formação que parecem apontar para a importância determinante que estas questões ocupam na agenda política internacional e para o reconhecimento da importância do papel do diretor na liderança de comunidades educativas.

2 – Da gestão democrática aos contratos de autonomia – a evolução do cargo de gestor escolar

Os últimos 40 anos de evolução legislativa da gestão e administração escolares podem ser tomados como o período de reconfiguração do cargo do gestor escolar.

Em 1976 o Decreto-Lei 769-A/76 vem instituir juridicamente a prática que se vivia nas escolas desde abril de 1974. Nesse diploma encontramos um presidente do conselho diretivo eleito pelos seus pares e integrado num órgão colegial. O presidente responde perante o Estado individual e solidariamente.

O período da gestão democrática teve um efeito perverso nas escolas – fomentou o corporativismo. Rapidamente a escola se tornou um território exclusivo dos professores em que os outros atores tinham dificuldade em participar.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) veio instituir a participação de todos os intervenientes no processo educativo e veio determinar a necessidade de a escola se abrir à comunidade, de dialogar com ela. É aliás isso mesmo que a reforma do sistema vem tentar no Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, ao instituir os princípios de democraticidade e de capacidade de diálogo com as comunidades. Começa a falar-se de autonomia das escolas nos normativos legais.

O Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, vem alargar as competências do diretor executivo, como lhe chama agora. O diretor é responsabilizado, perante a administração central, pela

[1] Opta-se aqui por adotar a mesma lógica de designação usada por (Barroso, 2005a: 167) – usar-se-á a designação de *diretor* quando se fizer referência ao cargo e *gestor escolar* quando se fizer referência às funções desempenhadas no exercício do mesmo. A designação adotada por João Barroso resolve os problemas de falta de estabilização da designação do cargo, que tem variado ao longo do tempo, e coincide com a designação atualmente usada nos textos legais para o cargo, pelo que se torna ainda mais pertinente usá-la.

compatibilização das políticas educativas nacionais com as orientações do conselho de escola. Este decreto aplicou-se a um número restrito de escolas que funcionou como um grupo piloto.

Em 1998, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, abre a possibilidade de as escolas escolherem o seu modelo de gestão optando por um órgão colegial ou por um unipessoal. Na prática, a escola tinha autonomia para decidir se queria ter um conselho executivo e o seu presidente, ou se preferia um modelo em que o diretor fosse coadjuvado por 2 assessores. De qualquer dos modos, é já com o Decreto-Lei n.º 115-A/98 que se acentua a dimensão da prestação de contas – a direção é hierarquicamente dependente da Assembleia de Escola, a quem presta contas. Aliás, os atores locais têm agora direito à participação na vida da escola nomeadamente integrando os órgãos de gestão e decisão estratégica.

O Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, institui definitivamente o cargo de diretor como um órgão unipessoal de direção e devolve-lhe a presidência do conselho pedagógico "sem a qual estaria sempre diminuído nas suas funções" (na letra do legislador). Alarga-lhe as competências, dá-lhe visibilidade até pela reordenação da rede escolar, criando agrupamentos de escolas que estavam preconizados desde a LBSE, anunciados desde o Decreto – Lei n.º 115-A/98.

O Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, vem reforçar o poder hierárquico do diretor, quer mantendo o seu leque de competências alargado, quer reforçando a exigência dos requisitos de formação e/ou experiência para o acesso à função.

Em síntese, no quadro legal em vigor, o diretor é o responsável pela elaboração e apresentação dos documentos estruturantes da escola ao conselho geral, que os aprova, pela elaboração do plano de formação do pessoal docente e não docente, pela definição do regime de funcionamento do agrupamento, pela avaliação do pessoal docente, no quadro da legislação em vigor (cf. Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho). Isto é, o diretor tem a incumbência de representar o estabelecimento, de exercer o poder hierárquico, de garantir a qualidade do ensino e o bom funcionamento dos serviços técnicos e administrativos, de gerir os equipamentos e preservar o património do agrupamento, tudo isto numa lógica de prestação de contas quer ao conselho geral, onde estão representados os atores locais, quer à administração educativa central e local.

Aqui chegados, podemos pesar as atribuições do diretor para avaliar a reconfiguração do cargo que se foi fazendo ao longo dos anos.

A gestão democrática partilhava responsabilidades e assumia os destinos da escola, com uma autonomia de facto, que se foi dissipando no acréscimo de responsabilidades e tarefas. Progressivamente foi-se exigindo mais do diretor e a prestação de contas e a especialização, se é que não a profissionalização, são, neste momento, factos consumados no que toca ao desempenho do cargo.

3 – O trabalho do Diretor nos Agrupamentos de Escolas – perceções de um gestor: um estudo qualitativo e descritivo

Objetivos

No quadro de constituição de novos agrupamentos de escolas e reforço do papel do diretor, (o decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, estava a acabar de ser implementado) assumindo a

política como ação pública e usando o conceito de regulação para operacionalizar a análise, chegámos à formulação das questões de pesquisa:

- Quais são as prescrições e autoprescrições do gestor escolar acerca do seu trabalho no quadro da constituição do agrupamento de escolas?
- Como recebe e interpreta as prescrições jurídico-normativas do papel do diretor?

Metodologia

O estudo levado a cabo tem um carácter qualitativo e descritivo e seguiu os seguintes passos para recolha de dados:

- Análise documental (site do agrupamento, PE, RI, legislação);
- Observação de um dia de trabalho da diretora com registo de todas as tarefas, local de execução, interlocutores e duração da ação, assuntos tratados;
- Observação da apresentação da candidatura ao Conselho Geral e à comunidade educativa.
- Entrevista semidirigida;

Depois de se ter feito o levantamento de dados e o registo das atividades de um dia de trabalho desta diretora, foi preciso chegar a uma categorização da sua ação para tratar os dados.

Os dados foram transferidos para uma folha de cálculo para começar o trabalho de categorização. Numa primeira fase, o registo das atividades fez-se distribuindo as tarefas por categorias que foram sendo deduzidas a partir do material recolhido e estruturadas a partir da leitura de outros estudos sobre o trabalho do gestor que contemplaram a observação como método. Os estudos de Dinis (1997), Barroso (2005) e Horng (2009), bem como a literatura sobre estudos qualitativos de Bogdan (1994) e Cohen (2007), permitiram a delimitação das unidades de registo. Optou-se por uma aproximação das unidades de registo às áreas de atuação do diretor definidas por Barroso (2005a) e por uma categorização inspirada nas tarefas do diretor propostas por Horng (2009) por serem os esquemas conceptuais mais adequados à realidade observada. Chegou-se assim, à definição de quatro grandes categorias: *Administração, Organização, Relações Internas e Relações Externas*.

Resultados

A análise dos dados aponta para uma distribuição desigual do tempo pelas categorias. As tarefas relacionadas com a administração têm um peso significativo (16% do dia de trabalho) e acresce salientar que a diretora em observação tem consciência desta distribuição e lamenta que as tarefas administrativas lhe roubem tempo às de índole pedagógica. Para a Diretora, "um bom diretor é aquele que tem uma escola bem estruturada, cujos processos conduzem" aos bons resultados e isso não se faz de um dia para o outro, "cozinha-se lentamente, não é aquecido no micro-ondas"[2]. É em função deste objetivo que, no momento de criação do novo Agrupamento de Escolas, dedica 53% do seu tempo aos assuntos relacionados com a Organização. De notar que

[2] A Diretora entrevistada.

desse tempo, 40% é dedicado à preparação da avaliação da organização e 44% a aspetos da organização do trabalho, revelando a preocupação com os resultados do Agrupamento.

A análise do dia de trabalho desta diretora revela ainda uma preocupação séria com as relações externas, sobretudo com os Encarregados de Educação. O tempo e a atenção que lhes dedica fazem parte de uma estratégia de construção de objetivos comuns e de implantação do Agrupamento na comunidade, criando alianças que lhe permitam fortalecer a sua posição negocial face à tutela, por exemplo. Note-se que as relações internas lhe ocupam apenas 11% do tempo, contra os 20% do tempo dedicado às relações externas.

O estudo incidiu sobre as alterações das competências do diretor de agrupamento, confirmando o que a literatura sobre gestores, nomeadamente sobre gestores escolares – Barroso (2005) e (2011), Barrére (2007), Horng (2009), por exemplo – regista sobre o carácter multifacetado do cargo. Mais ainda, foi possível captar as prescrições e as autoprescrições que a Diretora observada tem acerca do seu trabalho e verificar que o exercício quotidiano do cargo de diretor se pauta pela dicotomia permanente entre a dimensão burocrática (aqui entendida como a dimensão ligada à administração e à gestão financeira) e a pedagógica. Isto é, a observação permitiu confirmar que as prescrições e as autoprescrições que a Diretora tem do cargo não são coincidentes, bem como verificar que tem uma consciência muito aproximada do seu desempenho.

4- O trabalho do diretor de agrupamento de escolas – entre a realidade e o sonho

O trabalho do diretor é, inquestionavelmente, um trabalho fundamental na Escola. A ele cabe a mobilização da organização para a sua constante renovação e melhoria, a ele se imputa a responsabilidade dos resultados, dele se espera a capacidade de congregar vontades em torno de um projeto que é seu e se pretende que passe a ser de todos. Dele se espera a capacidade de concretizar sonhos.

O trabalho realizado permitiu concluir que o cargo do diretor escolar tem sido reconfigurado e que essa reconfiguração resulta em maior complexificação e maior responsabilização, maior isolamento, maior peso da ciberburocratização. Aliás, o reconhecimento da complexificação do cargo tem levado a tutela a dar atenção à formação dos gestores escolares e a reconhecer a sua importância na garantia de qualidade do trabalho de direção das escolas e dos resultados alcançados. Neste sentido, tem promovido formação dirigida a diretores e demais membros das direções, em diferentes formatos (programas de formação, seminários) e com a intenção de abranger todos os diretores em exercício de funções.

Este é, de resto, um caminho de investigação a percorrer no futuro – como é encarada a formação das lideranças, quem são e como se organizam os atores na criação de programas de formação dos diretores escolares, que referenciais de gestão ***e de diretor se*** constroem e transmitem nesses programas? Que modelos de formação estão a ser implementados para as direções das escolas – teóricos ou práticos ou teórico-práticos?

Referências

Barrère, A. (2007). Taches et temporalités. In A. Barrère, *Sociologie des chefs d'établissement: les managers de la République* (pp. 41-69). Paris. PUF.

Barroso, J. (2005a). Os Gestores Escolares. In J. Barroso, *Políticas Educativas e Organização Escolar* (pp. 145-171). Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (2005b, outubro). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade, 26*, 725-751. Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas, Brasil.

Cohen, L., Manion, L., & Morrison, K. (2007). *Research Methods in Education.* Oxon: Routledge.

Dinis, L. L. (1997). *Presidente do Conselho Directivo, O Profissional como Administrador.* Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade de Lisboa.

Horng, E. L. (2009). *Principal time-use and school effectiveness.* Stantford University. Stantford: Institute for Research on Education Policy & Practice.

Um Estudo Sobre os Diretores das Escolas Não Agrupadas/Agrupamentos dos Distritos de Viana do Castelo e de Braga

Maria Margarida da Rocha Barbosa
Agrupamento de Escolas Sidónio Pais - Caminha
margaridabarbosa1960@gmail.com

Resumo – A problemática da liderança escolar tem sido objeto de particular atenção reflexiva e empírica, em particular nos anos 80 do século passado, devido em larga medida à sua ligação intrínseca não só ao desenvolvimento em torno das teorias das organizações, mas também à ideia de ser uma condição de sucesso do serviço prestado pelas escolas. Com efeito, existe uma aturada investigação sobre liderança escolar, tendo em conta a sua relação com a "organização escolar" (cultura, comunicação, clima, normas, práticas, etc.) e o modo como se configura em termos de modelos/estilos, tais como os que são apresentados por Glanz (2003) e Bass e Avolio (2004).

Neste sentido, o presente estudo pretende conhecer a forma como a gestão das escolas não agrupadas e agrupamentos se está a desenvolver no presente quadro normativo (Decreto-lei nº75/2008, de 22 de abril e alterações), sobretudo no que concerne à caraterização do modelo/estilo de liderança dos diretores de agrupamento e das escolas não agrupadas, respondendo, assim, à seguinte questão: que modelo/estilo de liderança desenvolvem os diretores das escolas não agrupadas e dos agrupamentos de escolas dos distritos de Viana do Castelo e de Braga?

Para o efeito, utilizou-se um *design*/plano de investigação multimétodo, com uma abordagem quantitativa recorrendo ao inquérito por questionário de caracterização de estilo de liderança proposto por Glanz (2003) e ao inquérito por questionário *Multifactor Leadership Questionnaire* (MLQ) de Bass e Avolio (2004). Posteriormente, desenvolveu-se uma abordagem de carácter qualitativo com base em cinco entrevistas realizadas a cinco diretores escolhidos ao acaso (n=5).

Os resultados permitem concluir que a maioria dos diretores participantes se enquadra no estilo de liderança "empático dinâmico", de acordo com Glanz (2003). Por outro lado, a aplicação do instrumento MLQ de Bass e Avolio (2004), corroborou empiricamente "a liderança transformacional" como a mais eficaz.

Palavras-chave: estilos, liderança, escola

Estudo empírico

A investigação seguiu um design/plano da investigação multimétodo, no qual, numa primeira fase, predominou uma abordagem quantitativa, seguido de uma segunda fase, na qual se adotou uma abordagem mais qualitativa. Tentaremos responder a questões, partindo daquela que norteou o estudo:Que modelo/estilo de liderança encontramos nos diretores dos agrupamentos e das escolas não agrupadas dos distritos de Viana do Castelo e de Braga?

A escolha dos sujeitos objeto da investigação

Os participantes desta investigação foram os diretores dos agrupamentos e escolas não agrupadas dos distritos de Braga e de Viana do Castelo, num total de 94 diretores (N=94), à data de 15 de dezembro de 2012. Destes, apenas participaram, efetivamente, 22 diretores do distrito de Viana do Castelo e 24 diretores do distrito de Braga (n=46). A informação relativa ao número de diretores foi recolhida no site da Direção Regional de Educação do Norte (DREN), que foi alterada a partir do dia 1 de janeiro de 2013 para Direção Regional do Norte da Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares

A escolha dos participantes resultou do facto de serem dois distritos com escolas e agrupamentos de escolas com localizações geográficas que revelam uma significativa heterogeneidade (interior/litoral, espaço rural/espaço urbano) e com dimensões bastante variáveis. Apesar de não ser uma vasta área, os distritos escolhidos concentram grande número de escolas, sendo o distrito de Braga considerado como um distrito jovem, razão pela qual continua elevado o número de discentes e docentes.

Na abordagem qualitativa, o número de entrevistas refletiu 5% do número total de diretores (94), ou 10% do total de participantes (46). Neste caso, os diretores foram escolhidos ao acaso, em função da recetividade para colaborarem, uma vez que se verificaram certas dificuldades em conseguir colaboração para a investigação. A investigação no terreno teve início no ano letivo 2011/2012 e ficou concluído durante o ano de 2013.

Caracterização dos agrupamentos/escolas não agrupadas

O maior número de unidades orgânicas localiza-se no distrito de Braga, com as escolas não agrupadas e os maiores agrupamentos distribuídos pelas cidades de Braga, Guimarães, Famalicão e Barcelos. No entanto, durante o decorrer desta investigação, produziram-se agregações que tiveram como consequência o aumento da dimensão territorial das unidades orgânicas, assim como o inevitável aumento do número de docentes e discentes envolvidos.

No distrito de Viana do Castelo, as maiores escolas e agrupamentos estão localizados na capital de distrito, a cidade de Viana do Castelo e ainda na vila de Ponte de Lima. A mesma situação de agregação de escolas ocorreu por imposição legislativa, pelo que, no ano letivo de 2013/2014, a configuração da distribuição de agrupamentos será geograficamente diferente. No entanto, a distribuição rural/urbano e litoral/interior mantém-se, havendo uma relação direta entre a dimensão dos agrupamentos e a sua localização geográfica. Outro fator de diversidade das unidades de estudo: as obras de recuperação e requalificação desenvolvidas nos últimos anos pela empresa Parque Escolar. Estas obras não foram aplicadas uniformemente em todos os territórios educativos, pelo que a beneficiação só aconteceu nas escolas/agrupamentos das cidades.

Assim, as condições criadas, quer para alunos, quer para professores, quer mesmo para os diretores, tornaram-se diferenciadas dentro de uma mesma unidade territorial (a região norte). A interioridade acentua-se nos agrupamentos e escolas não agrupadas com localização mais rural, com diminuição de alunos e com a consequente diminuição da oferta formativa. A falta de atratividade dos espaços em comparação com as escolas/agrupamentos intervencionados criaram outras preocupações aos diretores. A recolha de informação *in loco* permitiu à investigadora o

conhecimento presencial das caraterísticas das instalações sob a alçada dos diretores estudados, tornando-se enriquecedor para a compreensão dos resultados deste estudo.

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Caraterização sociodemográfica dos diretores dos agrupamentos/escolas não agrupadas

A caracterização individual sociodemográfica dos participantes fez-se inicialmente através de um inquérito por questionário, sendo aplicado a todos os diretores de agrupamento e escolas não agrupadas da população em estudo. Verifica-se que, do total da amostra inicial (94 diretores de agrupamento e escolas não agrupadas), participaram 46 diretores distribuídos pelos dois distritos: 22 de Viana do Castelo e 24 de Braga.

Apesar de ter havido um forte empenho no contacto individualizado e pessoal, no sentido de angariar o máximo de participantes, constatámos que um número significativo declinou a participação no estudo. A tabela nº1 representa a distribuição dos participantes por género.

TABELA Nº1- DISTRIBUIÇÃO DOS DIRETORES POR GÉNERO

	Frequência	Percentagem	Percentagem Simples	Percentagem Cumulativa
sculino	29	63,0	63,0	63,0
Feminino	17	37,0	37,0	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Conforme a tabela nº 2, o grupo etário que concentra o maior número de inquiridos está concentrado no grupo que compreendido entre os 50 e os 59 anos, o que configura um perfil etário que aponta para docentes na fase final da carreira, com muitos anos de serviço e experiência profissional.

TABELA Nº2 DISTRIBUIÇÃO DOS DIRETORES POR GRUPO ETÁRIO

	Frequência	Percentagem	Percentagem Simples	Percentagem Cumulativa
30 a 39 anos	1	2,2	2,2	2,2
40 a 49 anos	16	34,8	34,8	37,0
50 a 59 anos	26	56,5	56,5	93,5
60 ou mais anos	3	6,5	6,5	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Relativamente à questão sobre o tempo de serviço dos diretores participantes, é perfeitamente visível na tabela nº 3 que mais de metade dos diretores já possui mais de 25 anos de serviço, o que também está de acordo com a distribuição por grupos etários apresentados na tabela nº 3.

TABELA Nº3 -TEMPO DE SERVIÇO DOS DIRETORES

	Frequência	Percentagem	Percentagem Simples	Percentagem Cumulativa
6 a 15 anos	1	2,2	2,2	2,2
16 a 24 anos	14	30,4	30,4	32,6

25 ou mais anos	31	67,4	67,4	100,0
Total	46	100,0	100,0	

A tabela nº4 mostra que a formação inicial dos participantes é bastante diversificada, destacando-se a História (15,2%), as Artes (15,25) e as Línguas (15,2%).

A distribuição dos participantes relativamente à formação em administração escolar: a maioria (84,8%) afirma ter realizado formação. É de salientar que, nos últimos anos, tem sido o próprio Ministério da Educação e Ciência a criar formação específica para os diretores, forçando, de certa forma, a sua universalização como condição indispensável para o exercício da função.

TABELA Nº4-DISTRIBUIÇÃO DOS DIRETORES POR ÁREA DE FORMAÇÃO INICIAL

	Frequência	Percentagem	Percentagem Simples	Percentagem Cumulativa
Educação Física	4	8,7	8,7	8,7
História	7	15,2	15,2	23,9
Bio/Geo	4	8,7	8,7	32,6
Artes	7	15,2	15,2	47,8
Geografia	2	4,3	4,3	52,2
Filosofia	4	8,7	8,7	60,9
1ºciclo	1	2,2	2,2	63,0
Ciências da educação	1	2,2	2,2	65,2
Engenharia	5	10,9	10,9	76,1
Línguas	7	15,2	15,2	91,3
Matemática	4	8,7	8,7	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Quanto à questão sobre a participação em órgãos de gestão, tais como Conselho Diretivo e Conselho Executivo, o resultado mostra que metade dos inquiridos participou nas duas formas de gestão que mais tempo perduraram na fase pós 25 de abril, o que seguramente está relacionado com a idade dos docentes e como o tempo de lecionação. Recorrendo à legislação é de pressupor que estes diretores ocuparam cargos de liderança desde os finais dos anos 80. De resto, cinco dos diretores já estão em cargos de gestão há 18 anos e há dois diretores que exercem funções há 26 anos, conforme é observável no gráfico nº1.

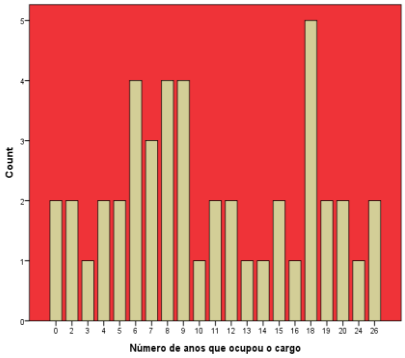


GRÁFICO Nº1-DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE ANOS POR CARGO

Também se verificou que os participantes no estudo estão, em média, há 11 anos em cargos de gestão, sendo que na nossa amostra o máximo de tempo no cargo de chefia é de 26 anos.

Resultados da aplicação dos inquéritos por questionário

No tratamento de dados resultantes da aplicação dos dois inquéritos por questionário, recorreu-se a dois tipos de análise: análise descritiva e análise comparativa. A análise descritiva está relacionada com a aplicação do primeiro inquérito por questionário de autor - Estilos de Liderança de Jeffrey Glanz; a aplicação do segundo inquérito por questionário de autor -M*ultifactor Leadership Questionnaire (MLQ)* de Bass e Avolio resulta ser mais complexa, uma vez que a utilização da escala de *Likert* aumenta a dificuldade de análise dos resultados, assim como a organização das respostas e a sua categorização.

Modelo dos Estilos de liderança de Jeffrey Glanz

O Modelo de Estilos de Liderança de Glanz (2003) é composto por sete propostas de estilo, sendo que cada uma delas surge com caraterísticas de análise psicológica, num conjunto de 56 afirmações, para as quais se pede como resposta o *verdadeiro* ou *falso* Analisando os 46 inquéritos realizados e aplicando a grelha de análise proposta pelo autor, foi possível apurar os resultados organizados na tabela nº5.

TABELA Nº 5-ESTILO DE LIDERANÇA GLANZ

ESTILOS DE LIDERANÇA	Frequência absoluta	Frequência acumulada	Percentagem Simples	Percentagem Cumulativa
Assertivo/adaptável	10	21,7	21,7	21,7
Assertivo/criativo	1	2,2	2,2	23,9
Empático/adaptável	1	2,2	2,2	26,1
Assertivo/dinâmico	2	4,3	4,3	30,4
Empático/dinâmico	20	43,5	43,5	73,9
Agressivo/dinâmico	1	2,2	2,2	76,1
Agressivo/adaptável	11	23,9	23,9	100,0
Total	46	100,0	100,0	

O estilo de liderança com o maior número de diretores associados foi o estilo empático/dinâmico (20 diretores), seguido dos estilos agressivo/adaptável (11 diretores) e assertivo/ adaptável (10 diretores). Relativamente às caraterísticas dos estilos, salienta-se o seguinte:

- Os empáticos dinâmicos: são *carismáticos*, sinceros, amáveis, de compaixão forte, calorosos e com bom humor; independentes, intuitivos e gostam de aproximar pessoas; bons ouvintes, determinados, enérgicos e seguros; com presença forte, gostam de dirigir ou controlar os outros; procrastinadores, otimistas e de fácil relacionamento; podem orientar-se por objetivos.
- Os agressivos adaptáveis: são orientados por especialistas, *não são carismáticos*, mas socialmente conscientes; são oportunistas, extrovertidos e dominadores; orientam-se por objetivos, são superficiais e gostam de controlar os outros; adaptam-se às situações, são autoconfiantes e orientados para o sucesso.

- Os assertivos adaptáveis: *não são carismáticos*, são fiáveis, trabalhadores, organizados, responsáveis, gostam de ordem, estabilidade e são excelentes profissionais; são inteligentes, determinados e pragmáticos; com caraterísticas de bons administradores, são pontuais, persistentes, económicos, honestos, com princípios e diligentes.

Na sequência destes resultados, tentou-se perceber se o género dos diretores poderia apresentar diferenças por distrito analisado. Num total de 46 participantes, sendo 29 do género masculino e 17 do género feminino, o distrito de Braga apresenta um maior número de diretores do género masculino. O estilo de liderança empática dinâmica apresenta a seguinte distribuição: 13 diretores do género masculino e 7 do género feminino; os agressivos adaptáveis, com um total de 11 participantes, a distribuírem-se da seguinte forma: 7 do género masculino e 4 do género feminino e os assertivos adaptáveis: do total de 10 diretores, 7 eram do género masculino e 3 do género feminino.

Segundo Glanz (2003), ainda se pode acrescentar, para além das qualidades e defeitos já referidos, que um líder empático/ dinâmico ainda pode comportar o seguinte: sendo pessoas que não se deixam intimidar pelos assertivos ou pelos agressivos, serão melhores líderes se, cumulativamente, conseguirem estabelecer prioridades, guardar algum tempo para eles próprios, com momentos de ócio e de relaxamento e usar as competências interpessoais para humanizar a burocracia escolar.

Modelo M*ultifactor Leadership Questionnaire (MLQ)* de Bass e Avolio

O MLQ (*Multifactor Leadership Questionnaire*) começou a ser desenvolvido por Bass (1985) com o objetivo de aceder aos estilos transformacional e transacional da liderança. Embora a forma original do instrumento possuísse 73 itens, na presente investigação foi utilizada uma versão traduzida para português (Oliveira, 2007), composta por 45 itens e 9 fatores/categorias para os modelos de liderança, divididos conforme a tabela nº6.

TABELA Nº6 - ESTILOS DE LIDERANÇA E FATORES/CATEGORIAS EM ANÁLISE NO MLQ.

Transformational Leadership – Liderança Transformacional	
F1 – *Idealized Influence (Attributted)* (Influência Idealizada – atributos – IIA)	10,18,21,25
F2 – *Idealized Influence (Behavior)* (Influência Idealizada – comportamentos – IIB)	6,14,23,34
F3 – *Inspirational Motivation*(Motivação Inspiradora – IM)	9,13,26,36
F4 – *Intellectual Stimulation*(Estimulação Intelectual – IS)	2,8,30,32
F5 – *Individual Consideration*(Consideração Individualizada –IC)	15,19,29,31
Transactional Leadership – Liderança Transacional	
F6 – *Contingent Reward* (Reforço Contingente – CR)	1,11,16,35
F7 –*Management-by-Exception – Active* (Gestão por Exceção – ativa – MBEA)	4,22,24,27
***Laissez-Faire* Leadership**	
F8 – *Management-by-Exception – Passive* (Gestão por Exceção – passiva – MBEP)	3,12,17,20
F9 – *Laissez-Faire* (Ausência de Liderança – LF)	5,7,28,33
Resultados da Liderança	
Extra Effort (Esforço Extra)	39,42,44
Effectiveness (Eficácia)	37,40,43,45
Satisfaction (Satisfação)	38,41

Fonte: Bass e Avolio (2004)

Os cinco fatores/categorias, correspondentes à Liderança Transformacional foram calculados, seguindo os itens que correspondem ao fator/categoria da Influência Idealizada – Atributos –IIA. Os dois itens (MLQ 18 e MLQ 21), respetivamente *"Vou para além dos meus próprios interesses para bem do grupo"* e *"Ajo de forma a ganhar o respeito dos outros"* contabilizaram 50% das respostas, na escala frequentemente.

Os resultados do fator/categoria Influência Idealizada – Comportamentos –IIB demonstram que o item que mais resposta registou (MLQ 23), na escala "frequentemente", foi: *"Pondero as consequências éticas e morais das minhas decisões"*. Neste fator, os dois itens que também apresentaram valores percentuais altos foram: (MLQ 14) *"Realço a importância de se ter um forte sentido de missão"* e (MLQ 34) *"Enfatizo a importância de se ter um sentido de missão coletivo",* com as percentagens de 56,5% e 50,0%, respetivamente.

Calculados os resultados do fator/categoria IM – Motivação Inspiradora, resultaram ser os seguintes: o item (MLQ 13), que obteve o maior número de respostas na escala "frequentemente" com a afirmação *"Falo com entusiasmo acerca daquilo que é preciso realizar"* e *ainda* 54,3%, na escala "frequentemente" com o item (MLQ 36), respetivamente "*Expresso confiança de que os objetivos sejam alcançados"*.

Os resultados do fator/categoria IS – Estimulação Intelectual, foram: o item (MLQ 2) que registou na escala "frequentemente" com a afirmação *"Reflito sobre críticas que me são feitas e verifico se são ou não adequadas"* e uma percentagem de 54,3%. No entanto, verificaram-se dois itens (MLQ 30 e MLQ 32) - "*Faço com que os outros vejam os problemas de várias e diferentes perspetivas"* e "*Atraso a resposta a questões urgentes*", com valores elevados e consideráveis, respetivamente de 65,2% e de 63,0% na escala "muitas vezes".

O fator/categoria IC – Consideração Individualizada, aparece o item (MLQ 19), com uma percentagem de 63,0%, foi o que mais respostas registou na escala "frequentemente" com a afirmação *"Trato os outros como um indivíduo e não apenas como mais um membro do grupo"*.

Os dois fatores/categorias correspondentes à Liderança Transacional são Reforço Contingente e Gestão por Exceção – Ativa – MBEA. No fator/categoria Reforço Contingente, o item (MLQ 35) *"Exprimo satisfação quando os outros correspondem às expetativas",* é o que surge com a maior percentagem (65,2%) de respostas na escala "frequentemente".

Para o fator/categoria Gestão por Exceção – Ativa – MBEA, verificou-se que nenhum item se destacou excecionalmente, havendo uma proliferação de respostas, com as maiores percentagens, a saber:*" Foco a atenção em irregularidades, erros, exceções e desvios das regras* – MLQ 4";*"Concentro a minha total atenção em lidar com erros, queixas e falhas* – MLQ 22"; "*Mantenho-me a par de todos os erros* – MLQ 24" "*Dirijo a minha atenção para as falhas a fim de atingir os objetivos* – MLQ 27".

Para o tipo de Liderança *Laissez-Faire*, foram calculados os itens que estão atribuídos aos fatores/categorias Gestão por Exceção – Passiva – MBEP e o LF – Ausência de Liderança e os maiores valores aparecem nos níveis de escala mais baixos. Por outro lado, contrariamente ao verificado nos itens que caraterizam os outros estilos de liderança aparecem três - MLQ 3, MLQ 12

e MLQ20 com o valor de 0,0% na escala "frequentemente". O item (MLQ20) *"Espero que os problemas se tornem crónicos antes de agir"* é o que surge com a maior percentagem (76,1%) de respostas na escala "nunca". O item (MLQ12) *"Espero que algo de mal aconteça para começar a agir"* é o que surge com a percentagem seguinte e também com valor significativo (73,9%) de respostas na escala "nunca". A conclusão é a de que os participantes no estudo não apresentam, maioritariamente, caraterísticas claras para poderem estar incluídos no tipo de liderança *Laissez-Faire.*

Relativamente ao atributo LF - Ausência de Liderança, os itens analisados foram os seguintes: MLQ 5, MLQ 7, MLQ 28 e o MLQ 33. Os itens "*Evito envolver-me quando surgem questões importantes", " Estou ausente, quando precisam de mim", "Evito tomar decisões"* e *"Atraso as respostas a questões urgentes",* registaram-se maioritariamente no nível "*nunca",* revelando a responsabilidade dos participantes relativamente ao cargo e funções que ocupam. Com estes resultados, é possível concluir que, na opinião do dos participantes, não existe "ausência de liderança".

Ao analisar os atributos/itens dos Resultados da Liderança verificamos que o atributo 39 – *"Levo os outros a fazerem mais do que o esperado"* foi o que revelou o valor médio mais elevado.

Relativamente ao atributo – Esforço Extra – dos Resultados de Liderança, os maiores valores foram registados na escala "muitas vezes" para os três itens, respetivamente MLQ 39 – "*Levo os outros a fazerem mais do que o esperado";* MLQ 42 – *"Aumento o desejo dos outros promoverem o sucesso"* e MLQ 44 – *"Aumento a vontade dos outros se empenharem mais".* Sendo o MLQ 42 o que regista maior valor percentual, pode inferir-se uma atitude positiva dos respondentes relativamente ao grupo.

Os itens relativos à Eficácia, cujos itens são: MLQ 37 – " Sou eficaz em atender as necessidades dos outros em relação ao trabalho"; MLQ 40 – " Sou eficaz quando represento os outros perante superiores hierárquicos"; MLQ 43 – "Sou eficaz em ir ao encontro das necessidades da organização" e MLQ 45 – " Lidero um grupo que é eficaz", o item MLQ 37 foi o que concentrou maior valor percentual na escala "muitas vezes".

Por último, foram avaliados os itens referentes ao grau de Satisfação: respetivamente, MLQ 38 e MLQ 41, com as seguintes afirmações: MLQ 38 – *"Uso métodos de liderança que são satisfatórios"* e MLQ 41 – *"trabalho com os outros de uma forma satisfatória".*

Os resultados do presente estudo mostram que os comportamentos de liderança dos diretores das escolas mais frequentemente observados, na opinião dos mesmos, estão ligados à liderança transformacional, seguida, com certa proximidade, da liderança transacional e, a uma grande distância, com um menor valor, da liderança do tipo *laissez-faire*.

A liderança transformacional, a mais representativa neste estudo, tem como fundamento as interações entre os líderes e os subordinados, constituindo uma nova visão de liderança, na qual se destaca a motivação das pessoas para superarem as expetativas, conduzindo, assim, a organização e as pessoas a alcançarem desempenhos mais elevados.

Conclusões

Para análise e discussão dos resultados, seguiremos a questão eleita neste estudo e outras questões que nos ajudam a perceber o problema em estudo, baseadas nas respostas dos diretores a inquéritos por entrevista.

- **Que modelo/estilo de liderança encontramos nos diretores dos agrupamentos e das escolas não agrupadas dos distritos de Viana do Castelo e de Braga?**

Os resultados da nossa investigação demonstraram, com base em Glanz (2003), que o modelo/estilo de liderança dominante entre os diretores participantes é o empático dinâmico.

Segundo o MLQ de Bass e Avolio (2004), o modelo de liderança com maior número incidência entre os diretores participantes é o transformacional.

Note-se que a maior parte das investigações realizadas, seja na área do ensino/gestão, seja noutras áreas, apontam como modelo de liderança prevalecente o transformacional, cujos fatores/categorias são: Influência Idealizada (carismática); Motivação Inspiracional; Estímulo Intelectual e Consideração Individualizada.

Refira-se que os resultados obtidos através da aplicação dos dois modelos teóricos mostram que o carisma é a caraterística comum aos líderes, quer aos empáticos-dinâmicos, quer aos transformacionais. Para Weber, o carisma é um termo usado para designar uma forma de influência baseada nas perceções dos seguidores de que o líder está dotado de caraterísticas pessoais: um alto nível de autoconfiança; tendência para dominar; forte convicção na integridade das suas próprias crenças e necessidade de poder. Trata-se, portanto, de líderes que, através da sua visão pessoal e da sua energia, inspiram os seus seguidores e têm influência nas suas organizações e a quem os subordinados atribuem capacidades de liderança extraordinária, por vezes até um certo heroísmo.

- **Quais os comportamentos de liderança mais caraterísticos no conjunto de diretores?**

Segundo a opinião dos diretores, os comportamentos de liderança mais caraterísticos apontam para uma assunção da função de líder numa lógica de "gestor". Recordamos que as caraterísticas de gestor são: render-se à situação, administrar, ter perspetivas de curto prazo, imitar e questionar-se sobre "como" e "quando", associadas às do líder (procurar agir sobre as situações, inovar, ter perspetivas a longo prazo, ser original, questionar-se sobre "o quê" e o "porquê"). Nos líderes analisados, a motivação está associada a uma vocação pela gestão e pela liderança, ao trabalho por objetivos e metas. Os diretores de agrupamento e de escolas não agrupadas são, na sua maioria, líderes com bastantes anos de gestão nas respetivas unidades orgânicas, referindo que, no dia em que não estejam motivados ou não se sintam realizados, deixarão o cargo de diretor. Também verificamos que os líderes estudados configuram o modelo democrático de liderança, cujas características são: debate e decisão em grupo com a assistência e estímulo do líder; a divisão de tarefas fica a cargo do grupo e cada membro escolhe os seus companheiros de trabalho e o líder é um membro normal do grupo.

- **O modelo/estilo de liderança é influenciado pelo género, pela idade, pela formação académica, pela formação profissional, pelo tempo de permanência no agrupamento ou pelo desempenho de cargos?**

Relativamente à influência do género, da idade, da formação académica, da formação profissional, do tempo de permanência no agrupamento ou no desempenho de cargos, podemos dizer que nenhum destes fatores parece influenciar, de forma determinante, o modelo/estilo de liderança mais evidenciado. Não obstante, podemos admitir que o género poderá ter alguma influência, uma vez que, dos 46 diretores analisados, 29 são do género masculino. Neste caso, a literatura demonstra que há diferenças entre os géneros nas caraterísticas relacionadas com a inteligência emocional, tais como a importância das emoções, a visão de futuro relativamente à organização, a empatia, a energia criativa, a espontaneidade ou a intuição.

- **Estarão os resultados de acordo com os estudos já realizados?**

Relativamente à aplicação do modelo de Glanz, os resultados do nosso estudo não podem ser comparados, pois não temos conhecimento de qualquer outro estudo desenvolvido em Portugal com a aplicação do referido instrumento. Quanto à aplicação do modelo de Bass e Avolio, dos estudos conhecidos e desenvolvidos tanto na área do ensino, como na área da saúde, os resultados são semelhantes, sendo o modelo/estilo transformacional o que aparece com valores mais acentuados.

- **Qual a forma como percecionam a sua própria liderança?**

A perceção da própria liderança coincidiu no conceito de liderança democrática e a humanista, o que está de acordo com todas as Teorias Gerais de Administração e as restantes teorias apresentadas no enquadramento teórico.

- **Qual o grau de motivação que os diretores assumem no exercício das suas funções?**

Os resultados mostram que os diretores revelam elevado grau de motivação, confirmando as teorias que referem a importância de um líder motivado que proporcione um bom ambiente nas organizações escolares, sobretudo ao serem os elementos motivadores de uma equipa.

- **Que formas de comunicação estabelecem enquanto líderes e no contexto da organização escolar?**

Segundo Cunha *et al.* (2006), a comunicação é o aparelho circulatório da vida organizacional e, segundo Bilhim (2006), a comunicação numa organização cumpre quatro funções: controla, motiva, fornece informações e responde às necessidades. Ora, os resultados do estudo revelam que o uso das "novas tecnologias" é fundamental, sobretudo quando um diretor de agrupamento "comanda" organizações de grande dimensão. Pela análise qualitativa, foi possível verificar que a influência do tamanho da unidade orgânica na hora de comunicar é determinante para o uso dessas mesmas tecnologias. A comunicação mais informal e individualizada, passando pelas formas tradicionais de comunicação numa organização escolar, acontece em pequenos agrupamentos ou escolas não agrupadas, num ambiente de proximidade.

- **Será que a perceção de liderança dos docentes se altera consoante o contexto (rural/urbano ou pequeno/grande agrupamento)?**

Um agrupamento localizado num contexto rural, sendo de menor dimensão, possibilita uma liderança com caraterísticas identificadas nas Teorias Situacionais. O mesmo acontece se o agrupamento ou escola não agrupada estiver localizada em meio urbano ou se o agrupamento tiver uma dimensão de grande envergadura. Nestes casos, o líder e o gestor combinam-se numa mesma pessoa, sendo difícil perceber quais as caraterísticas do estilo de liderança.

- **Quais pensam ser as caraterísticas/virtudes que deverá ter um diretor de agrupamento?**

De acordo com os resultados obtidos, um diretor de agrupamento deve apresentar caraterísticas e traços individuais sempre adequadas ao contexto e à situação, assim como autoridade, capacidade de reconhecimento, ser democrático, autoritário ou diretivo conforme a circunstância, bem informado, saber ouvir, ser compreensivo, humano, sensível, ambicioso, disponível, desafiador e capaz de reconhecer o trabalho dos outros.

Considerações Finais

A partir da análise dos dados recolhidos, ancorada pela reflexão teórica que lhe esteve subjacente, é possível concluir que os diretores participantes no nosso estudo demonstram um estilo de liderança *empático dinâmico* e *transformacional*. Um líder *empático dinâmico* deverá estabelecer prioridades, sendo cuidadoso e assertivo nas escolhas. Glanz (2003) propõe que este líder: seja mais flexível e se relaxe; aplique as suas caraterísticas para humanizar a estrutura escolar, usando as competências interpessoais; use as suas qualidades para melhorar o clima da escola, no que diz respeito à dignidade, ao respeito e à atenção dos professores.

Para Glanz (2003, p. 48) um *empático dinâmico* é:

> aquele mais sensível às necessidades das pessoas…o seu carisma suave é uma grande vantagem para ele e para os outros. Sem este grupo qualitativo, as escolas e as salas de aula registariam um défice de solidariedade, humanidade e empatia. (2003, p. 48)

Os diretores/líderes devem ser empenhados, comunicativos, transmissores de confiança na concretização dos objetivos da organização escolar e preocupados com os interesses dos seus colaboradores, combinando os vários modelos /estilos de liderança de acordo com a situação ou contexto que se apresenta.

Na liderança transformacional é um estilo/modelo no qual os líderes e seguidores se envolvem num processo mútuo de elevação dos níveis de moralidade e de motivação. Os líderes transformacionais pretendem atingir os ideais mais elevados e podem modelar os próprios valores, usando processos carismáticos para atrair as pessoas para os valores e para si próprio.

A liderança transformacional incentiva as pessoas a colaborar e o líder transformacional usa valores sociais e espirituais como uma alavanca de motivação, o que acaba por ter um efeito maior pelo facto de estar ligada a um propósito mais elevado.

Defendemos que um líder escolar deverá desenvolver caraterísticas de uma liderança servidora, pois as condicionantes económicas e políticas não darão espaço, senão para desenvolver caraterísticas pessoais, tais como: integridade, *empowerment,* visão: zelar pelos valores e as particularidades de cada indivíduo da equipa, fortalecendo o indivíduo, a equipa e a performance da organização; humildade: consiste na constância do líder em demonstrar o respeito para com os

subordinados e a contribuição de cada um; confiança: haver confiança no processo de troca de confidências e no depender dos membros da equipa.

Do nosso ponto de vista, o perfil de um novo líder escolar também deverá conter outras caraterísticas: aumentar a visão estratégica, tendo em conta as rápidas mudanças das sociedades atuais; definir e agir de acordo com um quadro de valores fundamentais; dar grande importância ao contexto, tanto económico, social ou geográfico, onde o agrupamento está inserido; ser ambicioso, planear com rigor e flexibilidade; supervisionar e monitorizar todas as atividades, uma vez que a responsabilidade da liderança unipessoal obriga a uma responsabilidade acrescida; promover a formação pessoal e profissional dos quadros; ser inovador, apostando num intenso trabalho colaborativo; apesar da liderança unipessoal, cultivar trabalho de equipa, com distribuição de responsabilidades; fazer uma grande aposta na comunicação e nas relações interpessoais e à inclusão de outros itens em função do aprofundamento dos estudos, das mudanças no contexto e da evolução das relações de poder nas escolas ou dos normativos.

As competências do Diretor definidas no Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012 de 2 de julho, e em legislação complementar são imensas e variadas. Mas:é sempre o Diretor o último responsável pelas decisões, o que pressupõe que seja um líder e um gestor eficiente e eficaz. Para isso, a sua experiência profissional e a sua formação académica são imprescindíveis para o desempenho do cargo.

Concluindo, a liderança depende do contexto, o que permitirá lideranças mais ou menos eficazes. Os líderes deverão ter a sensibilidade para ouvir os professores, pois eles têm perfeita consciência do que deve ser feito. Caso os canais de comunicação não sejam tidos em conta ou funcionem com ruído, haverá problemas e falhas nas competências de autoridade, as quais devem ser ultrapassadas.

Referências

Bilhim, J. A. de Faria (2006) *Teoria Organizacional – Estruturas e pessoas.* Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

Batista, B., & Costa, J. (2007). Lideranças transformacional, transaccional, *laissez-faire* e resultados da liderança: um estudo sobre a liderança feminina nos cargos de gestão escolar. In Pedro, A., Martins, A. & Fernandes, C. (Ed.), *Congresso Educação e Democracia – Representações Sociais, Práticas Educativas e Cidadania.* Aveiro: Universidade de Aveiro.

Cunha, M., Rego, A., Cunha, R. C., & Cabral-Cardoso, C. (2006). *Manual de comportamento organizacional e gestão.* Lisboa: Editora RH,, 5ª Edição.

Castanheira, P., & Costa, J. A. (2007). Lideranças transformacional, transacional e laissez-faire: um estudo de exploratório sobre os gestores escolares com base no MLQ. In Sousa, J. M. & Fino, C. N. (2007). *A Escola sob Suspeita* (pp. 141-154). Porto: Edições ASA.

Bass, B. M., & Avolio, B. (2004). *MLQ Multifactor Leadership Questionnaire*. (2 ªEd.).Mind Garden.

Glanz, J. (2003). *À descoberta do seu estilo de liderança. Um guia para educadores e professores.* Porto: Edições ASA.

Oliveira, J. (2007). Dissertação de mestrado. Porto:UCP.

Silva, J. M. (2010). *Líderes e lideranças em escolas portuguesas. Protagonistas, práticas e impactos.* Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Legislação

- Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril
- Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de Julho

Gestão democrática: interlocuções entre ações, políticas públicas e práticas pedagógicas no contexto de uma escola de educação infantil[1]

Naila Cohen Pomnitz
Universidade Federal de Santa Maria
naila.cohen@gmail.com

Natália Pergher Miranda
Universidade Federal de Santa Maria
nataliaperghermiranda@gmail.com

Resumo – O presente trabalho, realizado com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil, tem como objetivo analisar as influências da gestão democrática no cotidiano da Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) Nosso Lar localizada na cidade de Santa Maria/RS/Brasil. Procurou-se refletir acerca das interlocuções entre as políticas públicas que balizam esta etapa da educação básica e as práticas pedagógicas que surgem a partir das ações dos gestores, analisando o contexto da EMEI Nosso Lar no que concerne às ações que balizam as práticas pedagógicas. Para tanto, realizou-se um estudo documental e bibliográfico como forma de inferir conceitos relacionados às políticas públicas e ao conceito de gestão democrática, e entrevistas com professores que atuam na instituição, bem como pesquisa na base de dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no que concerne ao censo da Educação Básica do ano de 2013. A base teórica constituiu-se de documentos legais dos Governos Federal e Municipal, bem como de autores como Lück (2006), Libâneo (2007, 2008), Paro (2000), entre outros. A metodologia proposta contempla uma abordagem quanti-qualitativa (TRIVINÕS, 2008), do tipo estudo de caso, através da análise documental das políticas públicas educacionais atuais para a formação de professores e dos dados coletados através da plataforma do INEP. Para compreender os dados utilizou-se a Análise de Conteúdo de Bardin (2011), como forma de ler criticamente os objetos que constituem o escopo desta pesquisa. Por meio das análises realizadas, percebe-se que as práticas pedagógicas escolares não podem estar dissociadas de uma gestão democrática quando elenca-se como foco uma educação de qualidade, sendo o diretor o mediador deste processo.

Palavras-chave: Gestão democrática. Políticas públicas. Educação Básica. Práticas Pedagógicas.

Introdução

A educação brasileira tem debatido, com bastante ênfase, questões relacionadas à descentralização do ensino, a autonomia (em todos os seus âmbitos) e, principalmente, no que concerne ao processo de gestão democrática. Pensar a gestão democrática no meio educacional requer que se compreenda a educação como espaço de formação de cidadãos e, por isso, a necessidade de uma gestão que contemple o caráter sociocultural e político de

[1] Trabalho orientado pela Dra. Rosane Carneiro Sarturi, professora Associada I da Universidade Federal de Santa Maria, coordenadora do projeto financiado pelo OBEDUC/CAPES. rcsarturi@gmail.com

todos os sujeitos que a compõe.

Nesse sentido, este artigo, realizado com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), tem como objetivo analisar as influências da gestão democrática no cotidiano da Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) Nosso Lar localizada na cidade de Santa Maria/RS/Brasil.

Trata-se de um estudo com abordagem quanti-qualitativa (Triviños, 2008) do tipo estudo de caso, considerando que esta permite entrar na subjetividade e multiplicidade das motivações e dos significados das ações e dos sujeitos da pesquisa, por meio de uma investigação empírica de um fenômeno que permeia o contexto social das pesquisadoras (Yin, 2001). Formou-se uma base teórica, por meio de análises bibliográficas em autores da área e em documentos normativos do Governo Federal e Municipal, bem como nos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no que concerne ao Censo da Educação Básica de 2013. Também foram realizados questionários com os professores inseridos no contexto da Escola de Educação Infantil Nosso Lar (*lócu*s desta pesquisa), como forma de perceber como os aspectos teóricos permeiam a prática efetivamente. Para compreensão dos dados utilizou-se a Análise de Conteúdo de Bardin (2011) a fim de ler criticamente os objetos que constituem o escopo desta pesquisa. A análise de conteúdo, de acordo com Bardin (2011, p. 44), é entendida como "[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens", o que permitiu o desvelamento de novos aspectos a serem trazidos para uma efetiva discussão da temática.

Gestão Democrática: de que/quem estamos falando?

Ao conceituar-se gestão democrática é necessário que se tenha claro de que ou de quem estamos falando. A democracia não se estabelece por meio de uma ou de umas pessoas e uma gestão democrática no âmbito educacional requer a participação efetiva de todos aqueles que compõem o sistema educacional. No entanto, que **todos** são esses de quem se fala?

A ação denominada gestão, compreendida como o processo de gerir, administrar, gerenciar, dirigir, com caráter intencional de se chegar a uma decisão e de fazer a decisão funcionar (Libâneo, 2015), comumente é confundida com o termo direção, que é entendido como um atributo da gestão, colocando em prática o processo de tomada de decisões e coordenando os trabalhos, a fim de que estes sejam executados da melhor forma possível (Libâneo, 2015).

Neste sentido, a gestão democrática valoriza a participação da equipe da escola e da comunidade escolar no processo de decisão de ações voltadas ao cotidiano escolar, focando na construção coletiva dos objetivos e das práticas escolares por meio do diálogo e da troca de ideias (Libâneo, 2015). Cabe destacar, que a gestão democrática, assim, é concebida por todos aqueles que fazem parte do sistema educacional, ou seja, equipe da escola (formada pela equipe diretiva, de professores, alunos e funcionários) e comunidade escolar, tendo à frente de todo esse processo o diretor.

O significado do termo direção, no âmbito educacional, difere dos demais processos de direção (como, por exemplo, em empresas), pois envolve atividades de planejamento, organização e

avaliação, constituindo-se como um "mediador na construção e execução da proposta político pedagógica, construída coletivamente" (Drabach, 2011: 57).

Historicamente, o diretor, dentro da escola, era percebido como aquele que tomava as decisões, apresentando um comportamento autoritário, entendido como inerente ao cargo que exerce (Paro, 2000). Neste contexto, o trabalho do diretor constituia-se em repassar informações, controlar o fazer educativo, de modo que a escola não descumprisse o estabelecido pelo sistema (Lück, 2013).

Esse modelo de direção vem sendo superado, pautando-se na legislação vigente, que aponta na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996) a gestão democrática como processo em que todos os sujeitos envolvidos com o fazer educativo são gestores, ou seja, partícipes da gestão da escola, tendo como cerne desse processo o diretor e sua equipe.

Gestão democrática perpassa, também, pela autonomia de todos que compõe o sistema escolar. Autonomia e participação, neste contexto, não podem ser entendidas como algo que um sujeito dá ao outro, mas sim como um direito construído no coletivo. Paro (2000) alerta que:

> Na escola pública há que se considerar, também, que sua prática está tão perpassada pelo autoritarismo, que o discurso liberalizante mal consegue escamoteá-la. Há pessoas trabalhando na escola, especialmente em postos de direção, que se dizem democratas apenas porque são "liberais" com alunos, professores, funcionários ou pais, porque lhes "dão abertura" ou "permitem" que tomem parte desta ou daquela decisão. Mas o que esse discurso parece não conseguir encobrir totalmente é que, se a participação depende de alguém que dá abertura ou que permite sua manisfestação, então a prática em que tem lugar essa participção não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concebe, se realiza [...] (Paro, 2000: 18-19).

Complementa, ainda, questionando:

> Se a escola, em seu dia a dia, está permeada pelo autoritarismo nas relações que envolvem direção, professores, demais funcionários e alunos, como podemos esperar que ela permita, sem maiores prolemas, entrar ai a comunidade para, pelo menos, exercitar relações democráticas? (Paro, 2000: 25).

A eleição de diretores, neste contexto, dá abertura para que a equipe da escola e a comunidade escolar participem desse processo de gestão, pois: "ao se promover a eleição de dirigentes estar-se-ia delineando uma proposta de escola, um estilo de gestão e se firmando compromissos coletivos para levá-los a efeito de forma efetiva" (Lück, 2013: 77). Cabe ressaltar que a autonomia no ambiente escolar não se constrói com normas e regras, mas sim com princípios e estratégias democráticas e participativas, implicando, portanto, a participação de todos os segmentos da escola na elaboração e execução do projeto pedagógico da instituição.

Políticas públicas e educação infantil: o *lócus* da pesquisa

Conforme a Lei 12.796, de 04 de abril de 2013 (Brasil, 2013), a educação infantil, compreendida como primeira etapa da educação básica, tem assegurada a obrigatoriedade do ensino a partir dos quatro anos de idade. O Plano Nacional de Educação[2] (Brasil, 2014) estabelece como meta:

> Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (Brasil, 2014: 9).

Em âmbito nacional, a tabela a seguir demonstra o número de matrículas na educação infantil e a população residente no país nos últimos quatro anos.

Ano	Número de matrículas na Educação Infantil	População residente
2010	6.756.698	16.728.146
2011	6.980.052	16.183.489
2012	7.295.512	16.069.726
2013	7.590.600	----------

Tabela 1 - Matrículas na Educação Infantil e População residente. Fonte: Censo Escolar (2014)

Percebe-se, pelos dados apontados, que em torno de 50% da população, com faixa etária entre zero e cinco anos de idade é atendida pela educação infantil. Ainda, dados do Instituto Nacional de Ensino e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), do ano de 2010, mostram o número de matrículas no Estado do Rio Grande do Sul (RS) para a educação infantil, dos zero aos três anos (creche), em 107.170 crianças (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014). No mesmo ano, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) recenseou, no RS, 252.520 crianças entre zero e um ano de idade, ou seja, para um terço da faixa etária que abrange o nível de creche há o dobro de crianças matriculadas em toda a etapa da creche da educação infantil (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014).

Nesse contexto, o aumento no número de vagas para a educação infantil é evidente, a fim de cumprirem-se as metas estabelecidas. No entanto, percebe-se a necessidade de que concomitante ao aumento de vagas não haja um descrécimo na qualidade do ensino ofertado, assegurando que as práticas pedagógicas na educação infantil concebam a criança como ser em construção, respeitando as especificidades de cada faixa etária.

A Escola Municipal de Educação Infantil Nosso Lar, lócus no qual esta pesquisa foi construída, está localizada na cidade de Santa Maria, Rio Grande do Sul/Brasil, e atende, atualmente, cerca de 170 crianças entre zero a cinco anos de idade, ou seja, contempla o atendimento nas etapas de creche e pré-escola da educação infantil. A equipe diretiva da Escola é composta pela direção e coordenação pedagógica. Até o ano de 2012, a instituição era conveniada ao município, tendo

[2] O Plano Nacional de Educação (2014-2024) foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014 (Brasil, 2014).

sido municipalizada a fim de garantir os direitos aos recursos do Governo Federal (Prefeitura Municipal de Santa Maria, 2013). O profissional ao cargo de direção da Escola, por este motivo, sempre foi indicado pela Secretaria de Educação. Na última eleição, ocorrida no final do ano de 2012, não havia na Escola nenhum professor que desejasse ou estivesse apto a concorrer ao cargo, permanecendo a mesma situação de indicação através da Secretaria de Educação do município. Cabe ressaltar que a atual diretora da Escola está no cargo há quase 15 anos, tendo construído com a comunidade uma relação de confiança e garantindo a qualidade do trabalho realizado na Escola, o que demonstra que, mesmo por indicação, o trabalho concretrizado perpassa pelos princípios da gestão democrática.

A EMEI Nosso Lar conta, ainda, com o trabalho de nove professores (incluindo os coordenadores pedagógicos que, em um turno atuam na coordenação da Escola e em outro atendem a uma turma), três funcionários e treze auxiliares (estagiários).

Todos os professores da escola têm formação para atuar com educação infantil. Destes, seis participaram desta pesquisa. A tabela abaixo caracteriza brevemente estes sujeitos.

Professor	Idade	Formação	Tempo de atuação no magistério	Tempo de atuação na educação infantil
A	49 anos	Graduação em Pedagogia (1989) e pós-graduação em Pedagogia escolar (2004)	33 anos	8 anos
B	61 anos	Graduação em Pedagogia (ano não informado) e pós-graduação em Educação Infantil (ano não informado)	35 anos	15 anos
C	37 anos	Graduação em Pedagogia – Licenciatura Plena (2008) e pós-graduação em Gestão Educacional (2014) e Tecnologias da Informação e Comunicação aplicadas à Educação (2010).	6 anos	6 anos
D	32 anos	Graduação em Pedagogia Licenciatura Plena (2013)	10 anos	10 anos
E	49 anos	Graduação em Pedagogia – Licenciatura Plena (2008) e Pós Graduação em Psicopedagogia (2011) e Gestão Escolar (2015)	8 anos	4 anos
F	32 anos	Graduação em Pedagogia – Licenciatura Plena (2011) e Pós-Graduação em Educação Ambiental (2014)	Não informado	6 meses

Tabela 2 – Caracterização dos sujeitos da pesquisa. Fonte: elaborado pelas autoras

Percebe-se que os docentes da EMEI Nosso Lar que responderam ao questionário possuem habilitação específica para atuar com educação infantil, bem como cursos de especialização nas variadas áreas da educação e experiência nesta etapa da educação básica. No entanto, dos treze auxiliares, apenas dois frequentam cursos de graduação na área da educação (Pedagogia), sendo que os demais cursam o ensino médio (na modalidade regular). A Lei nº 11.788/08 (Brasil, 2008) que dispõe sobre o estágio de estudantes, permite que concorram ao cargo os estudantes maiores de 16 anos de idade, que estejam cursando o ensino médio (podendo estar em qualquer ano) ou curso superior na área da educação (a partir do terceiro semestre do curso). A legislação aqui apontada demonstra grande incoerência quanto à seleção destes estagiários, visto que não há titulação específica para tal, ampliando a procura dos estudantes do ensino médio (visto que os acadêmicos de cursos superiores necessitam ter cursado quase metade do curso para poder atuar como auxiliar), que tem sido a maioria, não apenas na escola pesquisada, mas como regra em toda a rede municipal de ensino.

Desse modo, amplia-se a preocupação com a prática pedagógica, visto que a gestão escolar perpassa também pelo processo de ensino-aprendizagem dos educandos (gestado, em sala de aula, pelo professor, considerado, na perspectiva deste artigo, igualmente como gestor) efetivando, assim, a qualidade do ensino, garantindo iguais oportunidades a todos.

Interlocuções entre políticas públicas e práticas pedagógicas: somos todos gestores dentro da escola

Conforme Cury (2009) o termo gestão, do latim *gestio* (produzir, trazer em si) não se defini apenas pelo ato de administrar bens alheios, mas “é algo que se traz em si, porque nele está contido. E o conteúdo deste bem é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia” (Cury, 2009: 201). Neste sentido, gestão democrática pode ser compreendida como a participação de todos aqueles que compõem o sistema escolar.

Ainda, gestão democrática, pelas palavras dos professores partícipes desta pesquisa é “a maneira como eu vejo acontecer a participação na escola envolvendo os alunos, pais, professores e funcionários” (Professor B), ou ainda “quando todos os envolvidos no processo de ensino-aprendizagem participam de forma efetiva das ações na escola” (Professor C).

Assim, por meio da interação entre diretores, coordenadores, professores, funcionários e alunos, a escola vai se constituindo e criando sua própria cultura. Cultura esta que vai sendo internalizada pelos atores desse processo e gerando um modo específico da instituição de perceber as situações cotidianas e encontrar soluções para os problemas.

O Professor D aponta que são necessários três princípios para a efetivação de uma gestão democrática: descentralização, participação e transparência. Gutierrez e Catani (2013) alertam para que a participação num contexto de gestão democrática não seja compreendido apenas como o maior número possível de pessoas participando, mas sim como todos os sujeitos do processo tendo vez e voz.

A descentralização no processo de gestão perpassa, igualmente pela autonomia dentro do contexto escolar, quer seja da comunidade escolar na escolha da direção, da equipe diretiva na

tomada de decisões ou do professor em sala de aula no que concerne as suas práticas pedagógicas.

Quanto às relações estabelecidas entre as práticas pedagógicas e o processo de gestão da escola, as mesmas foram percebidas pelos docentes:

> Acho bem importante que haja uma união entre os gestores da escola e o professor. Acredito que com o amparo e apoio do gestor, o professor consegue desenvolver melhor seu trabalho em sala de aula (Professor F).
>
> A prática pedagógica é indissociável à gestão da escola, que deve ser orientada para que se tenha qualidade no processo de ensino-aprendizagem (Professor E).
>
> Numa Gestão democrática, ela contribui para a emancipação e autonomia, valorizando professores e alunos; considerando a escola e a educação um espaço de construções de práticas democráticas (Professor A).

As falas dos professores F, E e A corroboram com o apontado por Lück (2014) conceituando gestão como o "[...] processo demobilização e articulação do esforço de pessoas, coletivamente organizadas, de modo a promoverem objetivos comuns envolvendo a articulação e integração de diferentes elementos necessários a essa realização [...]" (Lück, 2014: 35). Sob esta ótica, a gestão escolar é responsável, também, pelo trabalho dos professores, cabendo-lhes o dever de orientar os professores para estes desenvolvam as competências e habilidades necessárias e inerentes a prática educativa.

O Professor E define brevemente, sob sua ótica, os papéis do diretor e do coordenador pedagógico:

> Diretor: é ele quem responde legal e judicialmente pela escola e pedagogicamente por seus resultados. Cabe a ele formar uma equipe compromissada com o bom desempenho da escola, tanto no sentido pedagógico, como no administrativo. Coordenador: cabe a ele auxiliar os professores na elaboração e diversificação de suas aulas. Buscar alternativas junto ao professor para trabalhar conteúdos propostos de forma mais efetiva e clara, melhorando e facilitando o processo de ensino-aprendizagem (Professor E).

Para Libâneo (2015), os processos de ensino-aprendizagem em sala de aula requerem acompanhamento que só pode ser assegurado pelo coordenador pedagógico, assegurando a participação de todos os professores, alunos e pais nas tomadas de decisão e na solução dos problemas inerentes ao cotidiano escolar.

Na mesma linha, os docentes consideram que o papel da equipe diretiva no que concerne às práticas pedagógicas:

> Acredito que esse grupo de "administradores" possuem um papel extremamente significativo dentro da escola. E nesse sentido, precisam perceber o ambiente escolar e todos os seus componentes, visto que a orientação dessas pessoas (equipe diretiva) serve como norte para todo o trabalho que se desenvolve na escola (Professor D).
>
> O papel da equipe diretiva é de apoiar, incentivar e valorizar o trabalho desenvolvido na escola. (Professor C).
>
> Fazer com que o professor sinta-se parte integrante do processo, participando, tomando decisões conjuntas e refletindo sobre sua prática. Dessa forma, fazendo o professor realizar

> seu trabalho de forma mais dinâmica, integrando-se com seus colegas e trocando experiências, contribuindo assim para o crescimento do educando (Professor A).

Percebe-se, assim, a importância de uma gestão democrática, em que todos os envolvidos no ambiente escolar sintam-se partícipes da tomada de decisões e resoluções dosproblemas, bem como tenham espaço para que suas vivências e experiências no que concerne a sua prática pedagógica relacionem-se com as necessidades apontadas pela direção da escola, chegando, por fim, a um concenso que objetive a efetivação do processo de ensino-aprendizagem.

Quanto à conceitualização apontada pelos docentes da EMEI Nosso Lar sobre quem os mesmos compreendiam por gestores no âmbito da Escola:

> No processo democrático todos são gestores de seus espaços escolares em suas práticas (Professor B).
>
> A equipe diretiva e os professores fazem parte da gestão da escola (Professor F).

Cabe ressaltar, conforme apontado pelos professores entrevistados, que mesmo todos aqueles que são partícipes do processo efetivo de ensino-aprendizagem, objetivo primeiro da escola, sejam considerados gestores, cada qual mantém seus papéis. Lück aponta, neste contexto, o professor como "[...] figura central que desempenha o importantíssimo papel de mediar, articular, mobilizar, liderar, coordenar processos sociais e interações [...]" (Lück, 2014: 43). Este papel, no entanto, não pressupõe uma organização de gestão escolar pautada no hierarquismo e centralizada na figura do diretor. Ao contrário,

> [...] a proposição da democratização da escola aponta para o estabelecimento de um sistema de relacionamento e de tomada de decisão em que todos tenham a possibilidade de participar e contribuir a partir de seu potencial que, por essa participação, se expande, criando um empoderamento pessoal de todos em conjunto e da instituição. (Lück, 2013: 58).

O empoderamento ao qual se refere Lück corrobora com a percepção do Professor C quando este relata que gestores são "todos os envolvidos no processo de ensino-aprendizagem, os sujeitos que compõem o cenário escolar e que atuam ativamente na construção de uma educação de qualidade" (Professor C).

Considerando o pressuposto da participação de todos os envolvidos no cenário educacional como gestores, vincula-se o conceito de autonomia (que opõe ao conceito de autoridade) relacionando-se, nesta perspectiva, como sinônimo de democracia.

> Autonomia de gestão escolar é a característica de um processo de gestão que se expressa, quando se assume, com competência, a responsabilidade social de promover a formação de crianças, jovens e adultos, adequada às demandas de vida em uma sociedade em desenvolvimento, mediante aprendizagens significativas, a partir de decisões consistentes e coerentes, pelos agentes, levando em consideração, objetivamete, as condições e necessidades expressas desses jovens e crianças, devidamente compreendidas, no contexto da sua sociedade (Lück, 2013:91).

Deste modo, não se constrói a autonomia da escola sem um entendimento entre os dirigentes da escola (aqui apontados pelos docentes como a equipe diretiva e professores da escola) e entre a comunidade escolar, discutindo sobre o tipo de educação que a escola objetiva promover, considerando sempre, como prioridade, a aprendizagem dos educandos.

Conclusão

Ao retomarmos o objetivo desta pesquisa, analisar as influências da gestão democrática no cotidiano da Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) Nosso Lar, refletindo acerca das interlocuções entre as políticas públicas que balizam esta etapa da educação básica e as práticas pedagógicas que surgem a partir das ações dos gestores, percebe-se que a gestão democrática no contexto de uma escola de educação infantil influencia diretamente no processo de ensino-aprendizagem dos educandos.

Ao considerar todos os envolvidos no cenário educacional da Escola como gestores, conforme apontado pelos professores partícipes desta pesquisa incorre-se na necessidade de abrir canais de diálogo entre todos, mediados, neste contexto, pelo papel do coordenador pedagógico.

Percebe-se, por meio da teoria apontada pelos autores citados nesta pesquisa, a necessidade de haver, num processo de gestão democrática, um cerne, um fio condutor, um profissional que medie o debate, a tomada de decisões e a resolução dos problemas, encarado na figura do diretor da escola. Diretor este que não terá o papel de cumprir as ordens de seus superiores (secretarias e demais órgãos responsáveis pela gestão, no caso da instituição *lócus* da pesquisa, municipal), mas terá a missão de ofertar canais de diálogo e de participação, promovendo, deste modo, a autonomia e transparência no processo de gestão da escola, considerando esta como espaço de compartilhamento de valores, de aprendizagens e de preparação para a vida em sociedade.

Referências

Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70.

Brasil. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, Ano CXXVI, nº 191, p. 1 – Anexo.

Brasil. (1996) LDB. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. http://www.planalto.com.br/ccivil/LEIS/L9394.html. (Acessível em 20 de julho de 2015).

Brasil. (2013) Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. http://www.planalto.com.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L12796.html. (Acessível em 20 de julho de 2015).

Brasil. (2014) Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o novo Plano Nacional de Educação. http://www.planalto.com.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/ L10172.html. (Acessível em 16 de maio de 2015).

Brasil. (2008) Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes. http://www.escolas.ciee.org.br/portal/empresas/lei.asp. (Acessível em 30 de julho de 2015).

Cury, C. R. J. (2009) O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In Oliveira, D. A.(orgs) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos* (pp. 199-206) 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

Drabach, N. P. (2011) *O perfil do gestor público*. Curitiba: Instituto Federal do Paraná.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2014). *Censo Escolar da Educação Básica 2013*: Resumo Técnico. Brasília: O Instituto.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010.* Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010. http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares/default_resultados_preliminares.shtm. (Acessível em 21 de abril 2014).

Libâneo, J. C. (2015) *Organização e gestão da escola: teoria e prática.* 6. ed. São Paulo: Heccus Editora.

Lück, H. (2014) *Gestão do processo de aprendizagem pelo professor.* Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

Lück, H. (2013) *Concepções e processos democráticos de gestão educacional*. 9.ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

Gutierrez, G. L., & Catani, A. M. (2013) Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In Ferreira, N. S. C. (orgs) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. (pp 75-94) 8. ed. São Paulo: Cortez.

Paro, V. H. (2000) *Gestão democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Ática.

Prefeitura Municipal de Santa Maria (2013). Escola Municipal de Educação Infantil Nosso Lar. *Projeto Político Pedagógico*. Santa Maria, RS.

Triviños, A. N. S.(1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais:* a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso:* planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman.

Diretores(as) de Escola nas Barras da Justiça: análise da legislação brasileira e de alguns casos judiciais com a respectiva jurisprudência

Tereza Cristina Albieri Baraldi
tecabar@terra.com.br

Secretaria Municipal da Juventude e cidadania da
Prefeitura Municipal de Marília/São Paulo
sj@marilia.sp.gov.br

Resumo- Este trabalho apresenta a denominada judicialização das relações escolares, principalmente tendo como atores os (as) diretores(as) da escola pública no Brasil. A judicialização das relações escolares tem como eixo central a ação da Justiça - Poder Judiciário - no universo escolar e também nas relações escolares, resultando em condenações das mais diferentes formas. Como resultado desta pesquisa, percebemos que os principais atores da educação no Brasil não estão sabendo lidar com as perspectivas que caracterizam as relações escolares. Para o desenvolvimento do texto, analisamos a legislação brasileira que estabelece os deveres instituídos para os educadores, contidos em leis como Constituição Federal de 1988, Código Civil, Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Defesa do Consumidor. Tais leis, na maioria das vezes, não são objeto de estudo dos educadores no Brasil. Analisamos, também, exemplos de casos ocorridos na escola que são levados à barra da Justiça brasileira, trazendo a respectiva jurisprudência formada nos Tribunais. Finalizamos o texto propondo novas condutas dos atores educacionais, envolvendo professores, diretores e comunidade escolar com o objetivo de preparar os educadores para que possam atuar no universo escolar como verdadeiros e efetivos protagonistas das relações escolares.

Palavras-chave: Judicialização das relações escolares. Deveres dos atores escolares. Responsabilidade legal dos diretores e educadores.

Introdução

A judicialização das relações tem preocupado os docentes e pesquisadores na área da educação. No Brasil, atualmente, se percebe uma prática cada vez maior dos atores escolares e dos familiares de alunos de levarem ao crivo do Poder Judiciário pequenos conflitos que acontecem no ambiente escolar. Esses conflitos podem e devem ser solucionados internamente pelos docentes e gestores escolares; contudo, a prática de se recorrer ao Poder Judiciário indica uma incapacidade que os atores escolares, principalmente os diretores de escola, têm de serem os protagonistas das relações escolares e também do seu universo escolar.

Acreditamos que o sistema escolar enfrenta dificuldades porque não foi capaz de acompanhar as mudanças acontecidas na sociedade ao longo do tempo bem como as mudanças acontecidas na comunidade do entorno das escolas. O perfil dos estudantes mudou ao longo do tempo e a escola

se manteve como antes dessas mudanças acontecerem e isso gera conflitos que merecem soluções advindas da própria comunidade escolar.

O sistema legislativo brasileiro ampara integralmente a criança e o adolescente e trata das relações escola-aluno, contudo parece que os atores escolares não conhecem os direitos fundamentais dos alunos e nem deles mesmos, direitos esses que podem ser respeitados na práxis cotidiana sem a necessidade de se buscar a Justiça para toda e qualquer questão.

Este trabalho é fruto das inquietações da autora, que utilizou-se da pesquisa documental, envolvendo a análise da legislação brasileira, do noticiário cotidiano bem como das decisões judiciais que envolvem conflitos nas relações escolares. O texto resultante dessa pesquisa foi estruturado da seguinte forma:

No capítulo 1, intitulado A judicialização das relações escolares no Brasil, descrevemos o contexto atual dos conflitos escolares bem como o conceito a partir do qual se entende o termo judicialização das relações escolares. No capítulo 2 comentamos a legislação brasileira que trata da proteção à criança, ao adolescente e ao jovem no ambiente escolar. E, no capítulo 3, trouxemos alguns exemplos de jurisprudência brasileira recente, envolvendo as relações escolares, para demonstrar quais tipos de casos típicos escolares estão sendo objetos de ação judicial. Por fim, oferecemos algumas sugestões para a redução da busca do Poder Judiciário para a tentativa de solução dos conflitos escolares.

1 A Judicialização das relações escolares no Brasil

No Brasil, a violência no interior das escolas está cada vez mais comum. A mídia de massa noticia cotidianamente uma grande quantidade de casos envolvendo violência escolar. A violência ocorre entre alunos, entre alunos e professores, entre alunos e diretores, entre pais e professores, entre pais e diretores, entre diretores e professores, entre público externo e alunos, entre o meio externo e entre o meio interno escolar.

Detecta-se, também, a violência do meio externo que invade o escolar sem nenhum nexo entre esses universos, como por exemplo, as lesões (com ou sem morte) produzidas por balas perdidas em tiroteios realizados entre criminosos e policiais e entre os próprios criminosos ou mesmo entre os integrantes do universo escolar uma vez que a motivação da violência pode ter causa nas relações externas à escola.

Tanto para a violência escolar interna (assim denominada a violência ocorrida no universo escolar, das mais variadas formas e envolvendo os vários atores escolares) quanto para a violência externa que invade o meio escolar, busca-se a solução na Justiça, levando os envolvidos para as barras do Poder Judiciário.

Atualmente ainda estamos vivendo um período de afirmação dos direitos sociais e sociais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. As pessoas individuais e coletivas conhecem seus direitos mas nem sempre conseguem perceber seus deveres consequentes dos direitos estabelecidos por lei. Quando estes direitos instituídos por lei não são cumpridos, as pessoas

buscam sua realização na Justiça (Poder Judiciário) - a esse fenômeno denomina-se judicialização (VIANNA et al., 1999).

Em outras palavras, a essa busca da efetivação ou mesmo de restabelecimento de direitos violados junto ao Poder Judiciário, realizada pelos alunos, seus pais ou mesmos os atores do meio escolar contra os diretores das escolas (sejam elas escolas públicas ou privadas) ou qualquer outro integrante do universo escolar dá-se o nome de judicialização das relações escolares (VIANNA et al., 1999).

Na realidade, a judicialização das relações escolares faz parte do "momento de judicialização" pelo qual o Brasil está passando porque, percebe-se que em outras áreas, como na das políticas públicas em várias áreas (na Saúde, na Política, direitos sociais) acontecem o mesmo fenômeno - se antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) havia um distanciamento das pessoas do Poder Judiciário, a Constituição com o estabelecimento de conjunto de direitos e garantias individuais, sociais e coletivos, parece-nos que foi a mola propulsora do acesso da população à Justiça.

Acreditamos, também, que esse fenômeno que tem levado os gestores escolares às barras da Justiça, acontece porque os atores educacionais não foram formados para trabalhar com as novas necessidades que têm surgido a cada dia no ambiente escolar e também não foram informados (nem no Curso de Formação e nem na própria escola) sobre as novas obrigações decorrentes destes instrumentos legais que estabelecem deveres e garantem direitos individuais, coletivos e sociais. A isso, soma-se o não acompanhamento dos atores escolares às mudanças sociais e culturais que têm ocorrido nos últimos tempos.

Outras questões que influenciam nessa dificuldade que os gestores escolares possuem em lidar com seus conflitos internos é a formação deficiente em legislação específica e escolha dos gestores, tais como: 1- currículo dos cursos de formação (Pedagogia), que não destinam a quantidade de aulas suficientes para análise da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - além disso, o currículo só contempla o recorte histórico e ideológico da lei e quase nada aborda e reflete sobre o cotidiano escolar; 2- a nomeação dos gestores (diretores), na maioria de escolas públicas, é resultado de escolhas políticas partidárias ou qualquer outro critério para escolha do gestor que não leve em consideração a capacidade de gestão ou mesmo o conhecimento específico para se exercer a direção de uma unidade escolar com vista a resultados. Para Chrispino e Chrispino

> Este assunto é de tal ordem importante que já é possível encontrar, na Argentina, literatura específica sobre a responsabilidade civil dos professores, os gestores e dos estabelecimentos de ensino (SAGARNA, 1996), bem como na França (THOMAS-BION; ROQUE, 2004; MALLET; LEFEBVRE, 2002), o que prova que já é tempo de sistematizar, no Brasil, tal matéria. (2008, p. 11)

Assim, com formação deficiente nas questões legais relativas aos direitos e deveres recíprocos nas relações escolares (e também fora delas), os educadores e gestores sofrem ações

judiciais das demandas impetradas na Justiça por alunos ou respectivos familiares ou pelo Ministério Público. As ações cujo desfecho é a condenação, resultam em responsabilidade civil, danos materiais, danos estéticos, danos morais ou contra a imagem ou a honra, que são reparados com condenação em valores. Isso porque as escolas públicas, por meio dos seus diretores, têm responsabilidade objetiva sobre o que acontece com seus alunos (no âmbito das relações escolares), ou seja, devem proteger a incolumidade física, moral e da imagem deles.

A seguir, a análise da legislação básica brasileira para a proteção do aluno e dos atores escolares no ambiente da escola.

2 Legislação brasileira de proteção à criança, ao adolescente e ao jovem no ambiente escolar

No Brasil, existe uma arquitetura jurídica de proteção integral à criança e ao adolescente. Neste item trataremos da parcela relativa à proteção ao direito à educação e a garantia de exercício desse direito.

> **Constituição Federal de 1988**
>
> CAPÍTULO II - DOS DIREITOS SOCIAIS
> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)
>
> TÍTULO VIII
> Da Ordem Social
> [...]
> CAPÍTULO VII
> Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)
> [...]
> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá- los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (g.n.) (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)
>
> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
> [...]
> § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes,nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A proteção constitucional da criança e do adolescente é ampla e irrestrita. Inicialmente verifica-se, no art.6º da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88), que a proteção à infância é princípio constitucional estabelecida como um dos direitos sociais.

O art. 227 da CF/88 estabelece que o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e

comunitária, e a proteção contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão da criança, do adolescente e do jovem "é dever da família, da sociedade e do Estado", que deverão fazê-lo com "absoluta prioridade." E o § 6º do art. 227 estabelece a responsabilidade objetiva dos gestores das pessoas jurídicas de direito público, ou privado no exercício de atividades públicas, pelos atos de seus funcionários que causem danos a terceiros - aqui se incluem os usuários da prestação de serviços de educação. Tal responsabilidade será mais explorada no item abaixo .

Código Civil Brasileiro

O código Civil brasileiro é relativamente novo, estabelecido pela Lei n°10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Os dispositivos que tratam mais particularmente da responsabilidade de quem tem a guarda, mesmo que temporária das crianças, adolescentes e jovens são os artigos 932, 933 e 935, abaixo transcritos.

> **Da Responsabilidade Civil**
>
> **CAPÍTULO I - Da Obrigação de Indenizar**
>
> Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:
>
> I - os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;
>
> II - o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições;
>
> III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;
>
> IV - os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos;
>
> V - os que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia.
>
> Art. 933. As pessoas indicadas nos incisos I a V do artigo antecedente, ainda que não haja culpa de sua parte, responderão pelos atos praticados pelos terceiros ali referidos.
>
> [...]
>
> Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

O Código Civil deixa bem claro a responsabilidade civil, com o estabelecimento da obrigação por parte dos pais, do tutor ou curador, do empregador, de quem tem a guarda (mesmo que temporária e paga) de indenizar terceiros por qualquer dano causado por crianças e adolescentes que estejam sob sua responsabilidade. Também é preciso observar que, se aqueles menores de 18 anos que estejam sob a guarda dessas pessoas sofrerem dano, também terão direito a pleitear o ressarcimento dos danos sofridos. O art. 935 ainda estabelece que a obrigação de indenizar é certa mesmo que o fato não tenha sido julgado como crime pelo Poder Judiciário.

Dessa forma, verifica-se que os estabelecimentos de ensino convivem com uma espécie de concorrência de situações entre a responsabilidade dos pais e a do educador ou gestor, uma vez

que estes exercem sobre os alunos um dever de vigilância e de guarda, o quê, consequentemente, acarreta a responsabilidade pelos atos destes (STOCO, 2004).

Contudo, o dever de guarda e vigilância não acontece somente no território da escola mas também em todas as atividades de ensino e aprendizagem propriamente ditas, tais como as de recreação, excursões, visitas orientadas, feiras de ciência, de cultura e artes, as aulas de educação física, de laboratório, os campeonatos esportivos enfim, quaisquer atividades didáticas dentro ou fora da escola ou mesmo durante o transporte escolar, seja a escola pertencente à rede pública ou particular de ensino. Para exercer esse dever de guarda e vigilância do educando menor de 18 anos é necessário que a escola tome medidas eficazes de vigilância, visando prevenir e evitar qualquer ofensa à integridade física, moral e intelectual daqueles que mantêm sob sua guarda.

A instituição de ensino é responsável por qualquer dano sofrido pelo estudante menor de 18 anos de idade, seja ele causado pelo professor, pelos funcionários, por outros alunos ou mesmo por terceiros como, por exemplo, o motorista do transporte de alunos, um invasor ou visitante.

No que se refere especialmente à escola pública, a Administração Pública é a responsável direta pelos danos, levando-se em consideração o estabelecido no art. 37, § 6º da Constituição Federal, conforme transcrevemos no item acima, independentemente de culpa específica do servidor - tanto pelos danos causados pelos servidores aos alunos quanto pelos alunos ao público interno ao externo à escola.

Ao pesquisarmos a jurisprudência sobre as relações escolares levadas à Justiça, percebemos que é a sobre esta proteção estabelecida pelo Código Civil, que incide a maior quantidade de ações judiciais.

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi estabelecido pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. É esta Lei que estabelece detalhadamente os direitos constitucionais garantidos para as crianças (pessoa com até 12 anos incompletos de idade) e para os adolescentes (pessoas entre 12 e 18 anos incompletos).

Podemos afirmar que o ECA tem aplicação total no cotidiano escolar porque, no Brasil, a educação básica é dirigida aos alunos entre 4 meses de idade e 17 anos, a princípio. No que diz respeito propriamente ao direito à educação e sua integral proteção no ambiente escolar, temos os seguintes dispositivos:

> Capítulo IV
> Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer
> Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:
> I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
> II - direito de ser respeitado por seus educadores;

> III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
> [...]
> Art. 232 . Submeter criança ou adolescente sob sua responsabilidade, guarda ou vigilância a vexame ou constrangimento: pena – detenção de seis a dois anos.
> Art. 245. Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente: Pena: multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

O caput do art. 53 estabeleceu larga amplitude para o termo *educação* bem como para assegurar os direitos relativos ao tratamento com igualdade e respeito por parte dos gestores escolares e educadores em relação aos educandos; a intenção de assegurar os direitos das crianças e adolescentes é tamanha que o ECA estabeleceu um artigo que estabelece como crime a conduta de submeter uma criança ou adolescente a situação de vexame ou constrangimento.

Ainda hoje, 25 anos após a existência do ECA, existem discussões, principalmente no meio do professorado, a respeito dos direitos garantidos às crianças e adolescentes. Essa discussão, em geral, torna-se mais visível quando há ocorrência de alguma infração grave envolvendo menores de 18 anos e eles recebem a proteção estabelecida pelo ECA. Contudo, as pessoas que se posicionam contrárias aos direitos das crianças e adolescentes parecem não se lembrar que os direitos estabelecidos pelo ECA são uma "via de duas mãos" e que o seu desconhecimento acaba fragilizando os educadores e gestores no exercício cotidiano da relação escolar. O direito ao respeito é devido às crianças, aos adolescentes, ao educadores, aos gestores e outros profissionais da educação e uma violação a esse direito pode se configurar em um delito contra a honra.

As condutas desrespeitosas podem configurar um ato infracional previsto e punido pelo ECA se realizadas por alunos menores de 18 anos, ou mesmo um crime se realizadas por um adulto que integra a relação escolar.

O desrespeito pode chegar a ser caracterizado como *bullying*, um fenômeno contemporâne, que parece ser pouco valorizado pelos educadores e gestores, mas que está acontecendo com bastante frequência no Brasil (conforme notícias diuturnamente divulgadas pelos meios de comunicação de massa) e, dependendo da violência utilizada, poderemos ter a ocorrência de um ato infracional. Lopes Neto (2005) conceitua *bullying* como

> [...] *bullying* compreende todas as atitudes agressivas, intencionais e repetidas, que ocorrem sem motivação evidente, adotadas por um ou mais estudante contra outro(s), causando dor e angústia, sendo executadas dentro de uma relação desigual de poder. Essa assimetria de poder associada ao *bullying* pode ser consequente da diferença de idade, tamanho, desenvolvimento físico ou emocional, ou do maior apoio dos demais estudantes (LOPES NETO, 2005, p.3).

Assim, um tratamento desrespeitoso entre alunos ou entre estes e os atores escolares é algo bastante específico e todos os envolvidos conseguem saber o que se pode ou não fazer no âmbito das relações escolares.

Mas, a responsabilidade dos atores escolares atribuídas pelo ECA vai mais além do que o dever de respeitar os alunos. No caso de omissão diante de um fato delituoso sofrido pelo educando, o ECA estabeleceu uma infração administrativa para o professor, punida com multa de 3 a 20 salários mínimos, quando ele ou gestor escolar deixarem de comunicar a "suspeita ou confirmação de maus tratos contra criança e adolescente" (art. 245).

Na prática percebe-se que a omissão dos gestores da instituição de ensino quanto à denúncia de atos infracionais praticados no interior das escolas acontece, provavelmente, para evitar escândalos ou mesmo evitar a exploração do caso pela mídia.

Código de Defesa do Consumidor

O Código de Defesa do Consumidor brasileiro (CDC), Lei nº 8.078/1990, estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social. Estabelece que consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

A atividade de educação e ensino é uma prestação de serviço e, como tal, está sujeita ao disposto CDC:

SEÇÃO II - Da Responsabilidade pelo Fato do Produto e do Serviço

> Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.
>
> [...]
>
> Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.
>
> Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

Gonçalves (2006, p. 160) ensina que os educadores são prestadores de serviço e que, pelo estabelecido no CDC, a responsabilidade dos fornecedores e prestadores de serviço em geral é objetiva, só admitindo o contrário caso haja culpa exclusiva da vítima, ou até caso fortuito ou força maior, porque isso causa a impossibilidade da realização da prestação de serviços. Neste campo estão os casos de estabelecimentos de ensino que impedem a entrada de alunos por falta de pagamento de mensalidade, ou que impedem a realização de testes pelo mesmo motivo, escolas que cobram mensalidade por cursos que não estão autorizadas a ministrar.

3 Jurisprudência relativa aos fatos ocorridos no ambiente escolar

Transcrevemos poucos exemplos de julgados encontrados na jurisprudência brasileira a respeito dos casos acontecidos em ambiente escolar, em razão da limitação de caracteres estabelecido para o texto. As ementas dos acórdãos (resumo das decisões) tiveram seus textos adaptados por causa da especificidade da linguagem jurídica, contudo foi mantida a origem da fonte para proporcionar condições para eventual futura consulta.

Responsabilidade Civil - aplicação do Código Civil Brasileiro

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. Proc. nº 124562 RJ 2011/0292211-0 (STJ). Publicação: 27/03/2015. Ementa: Responsabilidade civil. Violência Escolar. Ação proposta pelos pais contra a Escola por negligencia. Criança sofreu acidente brincando no intervalo das aulas. Reparação por dano moral.

AGRAVO DE INSTRUMENTO - Proc. 10024121332464001 (TJ-MG). Publicação: 02/07/2014. Ementa: Ação movida pela professora da rede estadual contra a Escola, solicitando afastamento do cargo. Apresenta transtornos psíquicos por causa da violência que ocorre dentro da escola.

APELAÇÃO CRIMINAL. Proc. 20140248919 - 2014.024891-9 (TJ-SC). Publicação: 12/11/2014. Ementa: Atentado violento ao pudor praticado contra aluna por seu professor. Mantida a condenação do réu. Prova do crime fundamentada nas palavras da vítima, da Conselheira Tutelar e do Diretor da Escola.

AGRAVO DE INTRUMENTO. Proc. 725433 - 2010.072543-3 (TJ-SC). Publicação: 16/06/2011. Ementa: Ação de indenização por danos morais por violência física praticada por adolescente no interior da Escola. Vítima estudante da escola atingida por pedra arremessada por aluno, que causou a perda parcial da visão do olho direito. Obrigação do Estado de preservar a integridade física dos alunos enquanto estiverem na Escola. Responsabilidade solidária dos pais do aluno infrator.

Código de Defesa do Consumidor

APELAÇÃO CIVIL. Proc. 70051028512 (TJ-RS). Publicação: 04/04/2013. Ementa: Aplicação do Código de defesa do Consumidor. Queda de aluna de brinquedo na escola causando fratura no fêmur. Houve falha no dever de cuidado da Escola. Dano extrapatrimonial. Responsabilidade Objetiva do CDC.

APELAÇÃO CIVIL. Proc. 992060642008 (TJ-SP). Publicação: 06/05/2010. Ementa: Viagem de escola -Escola como prestadora de serviço da viagem. Aluna impedida de viajar em virtude de doença na família. aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Responsabilidade solidária da escola com agência de turismo. Aluna tem direito à restituição dos valores. Escola tem direito a reter parte da quantia a título de multa compensatória.

APELAÇÃO CIVIL. Proc. 00082863120138260577 - 0008286-31.2013.8.26.0577 (TJ-SP). Publicação: 30/10/2014. Ementa: Ação indenizatória de danos morais procedente. Agressão de aluna dentro do estabelecimento escolar por colega e terceiros, não matriculados no

estabelecimento que acessaram o interior da escola sem dificuldades . Agressão de aluna dentro do estabelecimento de ensino pelo Réu comprovada.

Estatuto da Criança e do Adolescente

APELAÇÃO CIVIL . Proc. 70062539796 (TJ-RS). Publicação: 14/11/2014. Ementa: Município de Pelotas que violou a garantia constitucional de acesso à educação infantil, negando vaga em creche.

APELAÇÃO CIVIL. Proc. 70060146859 (TJ-RS). Publicação: 30/09/2014. Ementa: Direito à Educação. Acesso ao ensino médio de Escola Técnica. Questionou-se o critério de concessão de vagas aos candidatos mais jovens em detrimentos dos mais velhos. A Justiça julgou pela inexistência de óbice legal ao critério objetivo adotado.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Proc. 70056310204 (TJ-RS).Publicação: 10/12/2013. Ementa: Reconhecida a garantia legal de acesso à educação infantil. Prestação de serviço público educacional em creche e pré-escola de maneira ininterrupta.

APELACAO CIVIL. Proc.00158866720108190007 (TJ-RJ). Publicação: 30/10/2012. Ementa: O adolescente praticou ato análogo ao crime de Desacato contra a Diretora da Escola. Foi aplicada a medida sócioeducativa de liberdade assistida, consistente em de prestação de serviços à comunidade.

Conclusão

O processo de judicialização das relações escolares tem acontecido pela incapacidade de os atores escolares envolvidos nos litígios perceberem quando e como os problemas que foram surgindo no espaço escolar e também de encontrar as soluções adequadas para esses problemas, necessitando buscar a ajuda do Poder Judiciário. Essa incapacidade principalmente dos diretores enfrentarem as dificuldades que surgem no universo escolar se deve ao fato deles não conseguirem acompanhar, como integrantes de um sistema escolar, as mudanças acontecidas na sociedade ao longo do tempo e nem as acontecidas na comunidade do entorno das escolas. O perfil dos estudantes mudou ao longo do tempo e a escola se manteve como antes dessas mudanças acontecerem.

Os atores que devem identificar e solucionar esses problemas são os professores, gestores escolares e a família dos alunos que frequentam a escola. Esses problemas surgem quando acontece o esgarçamento das relações existentes entre o público consumidor e o prestador dos serviços escolares e são eles mesmos quem devem encontrar, juntos, a solução para a restauração dessas relações.

Entendemos que a necessidade de submissão dos problemas surgidos nas escolas ao Poder Judiciário não contribui para a reconstrução das relações conflituosas entre o público escolar e nem favorece a maturidade no processo de mediação entre os conflitos existentes no próprio sistema escolar. O Poder Judiciário atua depois que os fatos aconteceram e, em regra, demora muitos meses para se iniciar a tentativa de solução dos conflitos, o quê pode gerar o aumento do conflito entre as partes envolvidas e acirrar a distância criada entre os envolvidos no litígio.

Assim, diante da crescente demanda do Poder Judiciário para solucionar os conflitos escolares, entendemos que é necessário que os atores escolares busquem aumentar a capacitação continuada com o objetivo de compreender como e porquê as coisas têm acontecido de maneira diferente do que acontecia há anos atrás, neste novo conjunto de relações e quais os instrumentos de intervenção nesses conflitos estão disponíveis atualmente.

De acordo com a observação do cotidiano escolar e com a farta jurisprudência e notícias veiculadas na grande mídia, sugerimos algumas ações pragmáticas que poderiam ser implantadas visando a retomada das questões dos direitos-deveres que envolvem todos os atores escolares, visando diminuir as ações judiciais impetradas junto ao Poder Judiciário: 1- existência de vaga nas escolas públicas suficiente para todos; 2- implantação da gestão escolar democrática, havendo a participação efetiva dos alunos, familiares, educadores e gestores na discussão de temas importantes para a escola como um todo; 3- capacitação continuada dos gestores e educadores, atualizando-os sobre a legislação brasileira, oferecendo-lhes a segurança do conhecimento e da aplicação dos direitos e deveres que envolvem todos os atores escolares; 4- implantação de práticas alternativas de solução de conflitos desenvolvidas por mediadores no âmbito escolar, estabelecendo, também, com isso a a cultura do diálogo entre direção e alunos; 5- conscientização de que a frequência às aulas, bem como o conhecimentos dos direitos e dos deveres, fazem parte das atribuições dos alunos entre outras.

Com relação às questões voltadas ao ensino-aprendizagem, sugerimos que se: 1- priorize a ênfase na aprendizagem e não somente no processo de ensino, reconhecendo-se que o sujeito principal do sistema escolar é o aluno; 2- utilize técnicas e atividades de ensino que desenvolvam nos alunos o prazer de aprender, com atividades convergentes para a realidade deles; 3- sensibilize os atores escolares que o conhecimento é patrimônio individual inalienável do aluno e também instrumento de sua mobilidade social; 4- desenvolva a autoestima dos protagonistas do conhecimento escolar, levando a escola a reconhecer e ocupar o importante papel que lhe cabe na sociedade do conhecimento e na comunidade onde ela está inserida.

Outras sugestões poderiam ser acrescentadas, contudo, acreditamos que estas são suficientes para que os educadores e gestores escolares possam começar a mudar os rumos dos acontecimentos no âmbito escolar. Recorrer com tanta frequência ao Poder Judiciário para a solução de questões escolares é um indiciador de que os conflitos estão fugindo do controle dos gestores escolares e educadores, ou seja, eles não estão conseguindo solucionar satisfatoriamente os problemas internos. Os atores educacionais devem ser os protagonistas do cotidiano do universo escolar e não devem transferir esse protagonismo para o Poder Judiciário.

Concluímos, ainda, que a reassunção desse protagonismo pelos atores escolares deve ser consequência da reflexão e de mudanças nas práticas do dia a dia escolar, desde a formação até a capacitação continuada dos agentes escolares, desde o estabelecimento das rotinas burocráticas necessárias até os processos de tomada de decisão diante da prevenção e/ou repressão de um conflito, bem como da capacitação administrativa dos diretores de escola.

Referências

Aquino, J. G. (2015). A violência escolar e a crise da autoridade docente. *Cadernos CED*ES. Campinas, v. 19, n. 47, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 4 maio 2015.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. acesso em 23.04.2015

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm . Acesso em 23.04.2015

_____. ***Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990*** (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm - acesso em 23.04.2015

_____. ***Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*** (Código Civil). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. acesso em 23.04.2015

Chrispino, A. Chrispino, R. S. P. (2008). A judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores. *Ensaio: Avaliação da Políticas Publicas Educacionais*. Rio de Janeiro, v. 16, nº 58, p.9-30. jan./mar.

Chrispino, A. Dusi, M. L. H. M. (2007). *Projeto de política pública: políticas de redução da violência escolar e promoção da cultura de paz***.** Brasília/DF:Subsecretaria de Educação Pública.

Dal Col, H. (2004). Responsabilidade civil das instituições de ensino particular. In:, D. Ferreira (Coord.). *Direito educacional em debate*. v. 1. São Paulo: Cobra Editora.

Gonçalves, C. R. (2006). *Responsabilidade civil***.** São Paulo: Editora Saraiva.

Lopes Neto, A. A. (2005). Bullying: comportamento agressivo entre estudantes. *Jornal de Pediatria*, Porto Alegre, v. 81, n. 5. Disponível em: <http:// www.scielo.br>. Acesso em: 4 maio. 2015.

Ortega, R.. Del Rey, R. (2002). *Estratégias educativas para a prevenção da violência*. Brasília/ DF: Universidade Católica de Brasília.

Sagarna, F. A. (1996). *Responsabilidad civil de los docentes y de los institutos de ensenanza*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Stoco, R. (2004). *Tratado de responsabilidade civil*. 6ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.

Vianna, L. W. et al. (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil***.** Rio de Janeiro: Revan.

O Diretor Escolar em Portugal: Esboço de um Perfil

Virgínio Sá
Universidade do Minho, Instituto de Educação
virsa@ie.uminho.pt

Guilherme Rego da Silva
Universidade do Minho, Instituto de Educação
grs@ie.uminho.pt

Resumo - Esta comunicação toma como referência empírica os dados de uma investigação em curso subordinada ao tema "O Diretor em Ação". Este projeto, desenvolvido no âmbito do Centro de Investigação em Educação, do Instituto de Educação da Universidade do Minho, tem como um dos seus principais objetivos responder às seguintes questões: Qual o perfil-tipo dos diretores de escola/agrupamento? Como se posicionam em relação aos processos de administração e gestão? De que modo regulam a sua atuação no contexto da organização escolar? Como se relacionam com a comunidade e o município? Os dados em que se sustenta esta comunicação foram recolhidos através da aplicação de um inquérito por questionário, aplicado online. Foram convidados a responder todos os diretores de escolas/agrupamentos de Portugal continental, mediante o envio de um email-convite. Sendo o diretor escolar um órgão de administração e gestão recente em Portugal, com origem no Decreto-Lei n.º 75 de 2008, e considerando a centralidade que lhe vem sendo reconhecida, justifica-se plenamente o interesse em conhecer as racionalidades subjacentes às motivações para o exercício do cargo, bem como a sua influência nos processos e dinâmicas organizacionais. No texto da nossa comunicação mobilizaremos apenas dados parciais da investigação a que nos reportamos acima, conferindo destaque ao perfil socioprofissional dos diretores escolares que responderam ao nosso questionário, caracterizando-os quanto a um conjunto de variáveis adequadas aos objetivos pretendidos, nomeadamente género, idade, formação profissional, e motivações para o exercício do cargo.

Palavras-chave: diretor de escola, perfil profissional, dinâmicas organizacionais

Introdução

O diretor dos estabelecimentos públicos portugueses de educação pré-escolar e do ensino básico e secundário, foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 75 de 2008 e, como tal, corresponde ainda a um órgão de administração e gestão recente. Depois de 1974, com a democratização do país, estabeleceu-se nas escolas públicas um modelo de gestão colegial, designado de "Gestão Democrática", constituído com base num processo de eleição que ocorria na escola, aliás em paralelo com o modelo que se estabeleceu em Espanha na mesma altura e no mesmo contexto político democratizador, mas com a diferença de que em

> "Portugal, las medidas adoptadas en el modelo de dirección escolar fueron inicialmente más allá

> que las españolas, puesto que la legislación de 1976 determinaba que en los centros de Secundaria no hibiese una persona que ocupase un cargo al frente del centro, sino que la responsabilidade máxima recaía en un 'Consejo directivo'. Se trataba de un órgano colegiado en el que estaban representados professores, personal no docente y alunos (en Secundaria Superior)". (Lois, Ruiz, & Abós, 1994, p. 73).

Este modelo português de eleição na escola de um órgão de gestão colegial foi declarado em "crise" a partir de meados da década de 1980, inaugurando o período da denominada "crise da gestão democrática". Esta crise teve diversas manifestações que surgiram agregadas a um fator central que foi a falta de professores candidatos ao "conselho directivo" das escolas e a consequente dificuldade em constituir as equipas diretivas o que levou a que, numa percentagem elevada de escolas, fosse necessária a intervenção da administração central para conseguir o funcionamento efetivo dos órgãos de gestão. Este fenómeno ocorreu em Espanha pela mesma altura e as causas nos dois países foram praticamente as mesmas, estando claramente explicadas em Lois *et al.* (1994, pp. 124–136). De um modo geral elas estão relacionadas com o facto de os responsáveis pela gestão terem responsabilidades mas não terem o poder correspondente a essas responsabilidades, respondendo perante as expetativas dos professores e da comunidade escolar mas continuando dependentes das normas e da administração central que as produz. Mas outros fatores que devem ser considerados, como o facto de não existirem incentivos significativos, salariais ou outros, e de que a gestão das escolas se tinha tornado gradualmente mais exigente, num contexto de inexistência de formação especializada.

As medidas que foram tomadas em Portugal para tornar mais apelativo o exercício das responsabilidades de gestão da escola também seguem muitas das propostas que os referidos autores apontam para a superação desta dificuldade (pp. 136–138): pequenas concessões de autonomia, tornando o poder da decisão mais presente em áreas mais relevantes; dispensar o diretor da prestação de serviço letivo (o que pode ser um passo já dado no sentido da especialização e profissionalização do cargo); criar uma compensação monetária ligada ao exercício do cargo; criar procedimentos de candidatura para garantir a seleção dos diretores mais motivados e capazes; isto para além de manter o suporte à formação especializada que as instituições de ensino superior desenvolvem de forma autónoma. Gradualmente, o Ministério da Educação em Portugal foi criando as normas que orientaram a transição da gestão quotidiana da escola, de um órgão de gestão colegial para um órgão unipessoal, o diretor. Já desde o início da década de 1990 que o Ministério da Educação vinha dando sinais de preferência por um modelo de gestão das escolas públicas do ensino básico e secundário onde a figura do diretor pudesse centralizar a gestão e personalizar a responsabilidade (veja-se a figura do "diretor executivo" no Decreto-Lei n.º 172/91, o qual criou um modelo de gestão das escolas que esteve à experiência durante cinco anos, em cerca de meia centena de escolas, e depois não foi generalizado, em grande parte devido a críticas e apreciações negativas ou ambíguas que envolviam precisamente esta figura do diretor). Como se vê, as resistências à introdução da figura do diretor continuavam a ser

evidentes, havendo uma preferência clara dos professores pela continuidade do modelo de gestão colegial. De tal modo assim era que, quando o Decreto-Lei n.º 115-A/98, deu às escolas públicas a possibilidade de escolherem entre ter um modelo de gestão centrado num órgão unipessoal (diretor) ou num órgão colegial (conselho executivo), as escolas optaram esmagadoramente pelo segundo modelo, mais conforme à tradição portuguesa de gestão escolar no pós 25 de abril de 1974.

Instituído pela lei em 2008, o diretor já existia no modelo de gestão das escolas privadas, com a designação de "diretor pedagógico" desde o Decreto-Lei n.º 553/80, Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, que diz (art. 42) que estas escolas devem ter uma direção pedagógica de tipo singular ou coletivo, à sua escolha, tendo as entidades proprietárias ou cooperantes escolhido a direção singular, unipessoal; mas as escolas públicas seguiram a outra via porque, como vimos, já em 1998 tiveram a opção de seguir um modelo baseado no diretor mas preferiram o modelo de gestão colegial e, por isso, o diretor nas escolas públicas é hoje uma figura ainda recente no panorama da administração escolar em Portugal. Uma figura ainda pouco naturalizada, com um perfil que ainda não está bem definido nem estabilizado. Uma figura que parece suscitar algumas esperanças, mas também claras resistências, particularmente considerando que os professores do ensino básico e secundário tendem a olhar com evidente desconfiança para todas as tentativas de hierarquização da classe docente e de centralização do poder no interior da escola. A este propósito, veja-se a ainda recente (2007-2009) e enorme resistência dos professores do ensino não superior à tentativa (fracassada) do Ministério da Educação no sentido de os hierarquizar em duas categorias (professores titulares e professores não titulares), o que acabou por ser inviabilizado pela Assembleia da República (Silva, 2012).

Objetivos

Neste texto, procuramos elaborar uma reflexão inicial sobre o perfil e a formação do diretor (ou diretora) de escola (ou agrupamento de escolas) e questionar esta nova figura com base em algumas pistas de análise.

Esta comunicação toma como referência os dados parcelares de uma investigação em curso, subordinada ao tema "***A governação e gestão das escolas públicas: o(a) diretor(a) em ação***". Este projeto, em desenvolvimento no âmbito do Centro de Investigação em Educação, do Instituto de Educação da Universidade do Minho, tem como um dos seus principais objetivos discutir os impactos das propostas da *nova gestão pública* (NGP) sobre os modos de governação e gestão das organizações escolares em Portugal, considerando também o contexto internacional, destacando os potenciais efeitos de erosão sobre os processos de democratização e das práticas de participação decorrentes da substituição da liderança colegial pela liderança unipessoal.

Do conjunto dos eixos de análise que orientam esse estudo, para esta comunicação, recortamos a seguinte questão de investigação: Qual o perfil-tipo e formação dos diretores de escola/agrupamento?

Os dados em que se sustenta este texto foram recolhidos através do recurso a um inquérito por questionário, aplicado online e gerido na plataforma Google Drive, ao conjunto dos diretores de escolas/agrupamentos de Portugal continental. Foram solicitados a responder todos os diretores de

escolas/agrupamentos de Portugal continental, mediante o envio de um email-convite. Foram enviadas 797 mensagens de correio electrónico, com base numa lista existente de contactos da direção de escolas/agrupamentos[1]. No total obtivemos 156 questionário válidos (cerca de 20% da população inquirida).

Neste trabalho mobilizaremos apenas dados parciais da investigação a que nos reportamos acima, conferindo destaque ao perfil socioprofissional dos diretores escolares, caracterizando-os quanto ao género, idade, motivações, bem como ao processo de aquisição de qualificações profissionais específicas.

O perfil do diretor

Em Portugal existe atualmente nos meios académicos ligados à administração escolar um interesse notório pela figura unipessoal do diretor: o seu perfil de atuação, a sua prática quotidiana, as suas relações com a administração educativa e os diferentes componentes da comunidade escolar e educativa, a sua motivação para o exercício do cargo, as suas teorias e práticas de gestão pedagógica, as suas teorias ou ideologias administrativas, o modo como pauta a sua ação e procura conciliar os princípios da responsabilidade individual, da racionalidade e eficácia, com a manutenção da democraticidade na ação (Ferreira & Torres, 2012; Lima, Neto-Mendes, Costa, & Ventura, 2011).

Este interesse decorre, entre outros fatores, da relevância que esta rutura normativa, e também simbólica, representa no quadro das alterações no governo das escolas no Portugal pós-revolução. Como observa Lima (2014: 1071), "Pesquisas realizadas ao longo das últimas três décadas no contexto das escolas portuguesas permitiram o estabelecimento de uma forte associação teórica entre gestão *democrática e eleição, colegialidade, participação na decisão*." Para este autor, a imposição da figura unipessoal do diretor pelo Decreto-Lei nº 75/2008, ao romper com aquela associação, representa, a vários títulos, uma das mais importantes reconfigurações da engenharia organizacional das escolas portuguesas no pós-25 de abril. Apesar desta alteração jurídico-normativa não ter, no essencial, alterado o estatuto da escola enquanto unidade periférica da administração central, os "pequenos grandes poderes" concentrados na figura do diretor (Afonso, 2010) parecem ter recriado a geografia do medo no seu interior, alimentando a sensação de vulnerabilidade de muitos dos elementos da comunidade escolar face a um ator interno cuja liderança o poder político quis "forte" (Gil, 2013). Importa, por isso, fazer o "retrato falado" deste ator principal da cena educativa portuguesa, identificando alguns dos traços que lhe conferem identidade, mas procurando também as "parecenças" que possa apresentar com os seus predecessores. É com esse objetivo que passamos a apresentar alguns elementos de caraterização.

[1] Os e-mail não entregues foram tratados individualmente, quanto ao motivo da não entrega comunicado pelos protocolos de correio eletrónico. Foram pesquisados novos endereços para estes contactos e procedeu-se a um reenvio. Posteriormente, foi repetido o pedido de colaboração, para quem ainda não tinha respondido.

Como se vê na tabela 1, excluindo uma pessoa que não indicou o género, das 155 restantes, 73 (47,1%) são do género feminino e 82 (52,9%) são do género masculino, constatando-se uma ligeira dominância do género masculino, facto que ganha mais relevância considerando-se a clara feminização da classe docente.

Tabela 1: Distribuição do género dos inquiridos

Género		Frequência	Percentagem válida
Válido	feminino	73	47,1
	masculino	82	52,9
	Total	155	100,0
Ausente	-1	1	
Total		156	

Em seguida, a tabela 2 apresenta valores estatísticos para a distribuição da idade:

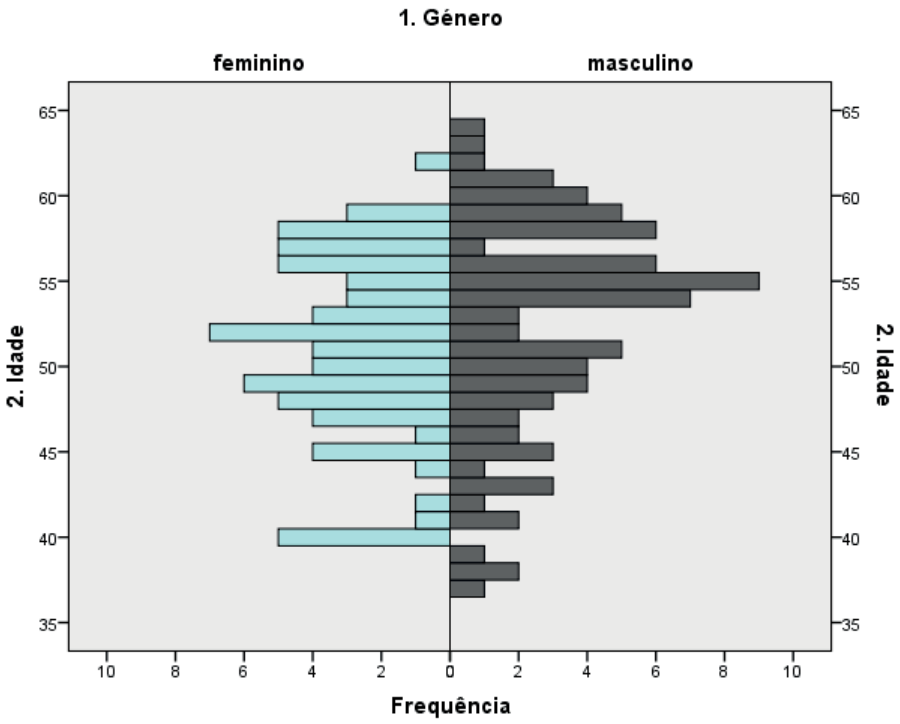
Tabela 2: Distribuição da idade dos inquiridos

N	Válido	154
	Ausente	2
Média		51,77
Mediana		52,00
Moda		55
Amplitude		27
Mínimo		37
Máximo		64

Constatando-se que dois inquiridos não indicaram a idade, dos 154 restantes podemos ver que o mais novo tem 37 anos e o mais velho 64, resultando numa amplitude com valor 27. O valor modal são 55 anos, o valor da mediana é 52 anos e a média de idade é um valor muito próximo (51,77 anos), de onde se conclui que os diretores são recrutados de entre os professores com uma larga experiência profissional.

O gráfico 1 cruza as informações relativas às variáveis género e idade, através da apresentação da pirâmide etária:

Gráfico 1: Pirâmide etária dos respondentes ao inquérito



Da leitura do gráfico 1, destaca-se uma concentração visível no género masculino em torno da idade de 55 anos, aquilo que poderíamos designar como "a idade do diretor", já quanto ao género feminino há uma dispersão mais equilibrada entre os 45 e os 60 anos.

No que diz respeito à formação dos diretores que responderam ao nosso questionário, e começando pelos graus mais elevados, apenas 3 inquiridos disseram ter feito doutoramento, um deles na área de Educação (Avaliação), uma pessoa disse estar em processo de doutoramento e outra disse ter feito a parte curricular de um doutoramento em Educação (Administração Educacional), o que perfaz o total de 5 inquiridos que sinalizaram este grau académico. Quando questionados se tinham feito mestrado, e a especialidade do curso, 65 indicaram este grau académico. As respostas obtidas permitiram construir a tabela 3, que indica a especialidade do curso de mestrado dos 65 que responderam. Note-se no entanto que uma pessoa indica que fez a parte curricular, o que equivale a pós-graduação, pelo que serão na realidade 64 (41%) os respondentes com o grau de mestre.

Tabela 3: Área de especialização do curso de mestrado

	Mestrado	Frequência	Percentagem
Válido	Administração de Instituições Educativas	1	,6
	Administração de Organizações Educativas	2	1,3
	Administração e Gestão	1	,6
	Administração e Gestão Educacional	3	1,9
	Administração e Gestão Escolar	2	1,3
	Administração e Organização Escolar	1	,6
	Administração Educacional	5	3,2
	Administração Educacional - parte curricular	1	,6
	Administração Educacional e Organização Educativas	1	,6

	Administração Escolar	10	6,4
	Administração Pública na vertente Administração Escolar	1	,6
	AOE	1	,6
	Astronomia e Astrofísica	1	,6
	Avaliação em Educação	1	,6
	Ciências da Educação	5	3,2
	Ciências do Desporto	1	,6
	Desenvolvimento Curricular	1	,6
	Ecologia Humana e Problemas Sociais Contemporâneos	1	,6
	Educación de Personas Adultas y Acción Comunitaria	1	,6
	Ensino da Biologia e Geologia	1	,6
	Estudos Portugueses - Culturas Regionais Portuguesas	1	,6
	Filosofia	1	,6
	Filosofia Contemporânea	2	1,3
	Geografia	1	,6
	Geografia Física	1	,6
	Gestão e Administração Escolar	2	1,3
	Gestão Pública	2	1,3
	História Moderna	1	,6
	Lexicologia	1	,6
	Matemática	1	,6
	Matemática Aplicada	1	,6
	Organizações Educativas e Administração Educacional	1	,6
	Planeamento e Ordenamento do Território	1	,6
	Química	2	1,3
	Sociologia	1	,6
	Supervisão Pedagógica	3	1,9
	Supervisão Pedagógica e Formação de Professores	1	,6
	Teoria e Desenvolvimento Curricular	1	,6
	Total	65	41,7
Ausente	-1	91	58,3
Total		156	100,0

A tabela 3 mostra que dos 64 respondentes que indicaram possuir o grau de mestre, perto de metade (47%) têm mestrado na área disciplinar da administração educacional. Os restantes 53% têm mestrado em outras áreas da Educação, ou exteriores ao campo da Educação.

Na questão sobre pós-graduação, responderam 82 pessoas (52,6%). A tabela 4 mostra os cursos que as 82 pessoas indicaram como pós-graduação:

Tabela 4: Cursos de pós-graduação

	Pós-Graduação	Frequência	Percentagem
Válido	Administração e Gestão Educacional	1	,6
	Administração e Gestão Escolar	10	6,4
	Administração e Organização Escolar	2	1,3
	Administração e Planificação da Educação	1	,6
	Administração Educacional	2	1,3
	Administração Educativa	1	,6
	Administração Escolar	33	21,2

	Administração escolar; direito da educação; gestão pública; supervisão pedagógica	1	,6
	Administração Pública; Administração Escolar	1	,6
	Administração; Educação Especial	1	,6
	Ano Curricular em Organizações Educativas e Administração Educacional	1	,6
	CESE Administração escolar	1	,6
	Ciências da Educação (administração e gestão escolar)	1	,6
	Curso de Pós-Graduação em Gestão de Melhoria, no âmbito do Curso de Capacitação Institucional para a Melhoria do Desempenho da Educação e Formação	1	,6
	Curso de Valorização Técnica Orientada para a Administração Escolar	1	,6
	DESE em Administração Escolar	1	,6
	Direito do Consumo	1	,6
	Direito e Economia	1	,6
	Educação Especial	1	,6
	Educação Especial 2º, 3º e Secundário no Instituto Politécnico do Porto	1	,6
	Especialização em Administração Escolar	2	1,3
	Gestão	1	,6
	Gestão de Escolas	1	,6
	Gestão e Administração Educacional	1	,6
	Gestão e Administração Escolar	4	2,6
	Gestão Escolar	4	2,6
	Organização Curricular	1	,6
	Organização e Desenvolvimento Escolar	1	,6
	Orientação Educativa e Administração Escolar	1	,6
	Sociologia das Religiões	1	,6
	Supervisão e Avaliação Docente	1	,6
	Supervisão e Orientação Pedagógica	1	,6
	Total	82	52,6
Ausente	-1	74	47,4
Total		156	100,0

Das 82 pessoas que dizem ter feito pós-graduação, cerca de 71 (86,6%) situam o curso na área da administração educacional. Assim podemos concluir que é fundamentalmente no nível da pós-graduação que a maioria dos diretores/diretoras situam a sua formação especializada na área das funções que exercem.[2] Quando se pede para responder "sim" ou "não" à pergunta "Tem formação específica na área da Administração Educacional", 125 (80,1%) respondem sim e 31 (19,9%) respondem não. Apesar da percentagem relativamente elevada de inquiridos que diz ter formação especializada na área da Administração Educacional, este dado deve ser algo relativizado porque, quando se pediu que os inquiridos especificassem a designação do curso, constata-se que algumas respostas não correspondem a cursos da área da Administração Educacional (há indicações do curso de História e Química, por exemplo).

[2] Observamos, contudo, que, em alguns casos, os inquiridos classificaram como cursos de pós-graduação formações que, estatutariamente, não o são, como é o caso do curso de valorização técnica do INA (Instituto Nacional de Administração).

A motivação para o exercício do cargo de diretor

Depois da "crise de vocações", vivida em meados da década de 80 do séc XX, para o exercício do cargo de dirigente do órgão de administração e gestão das escolas em Portugal, a eminência da morte anunciada da "gestão democrática" (finais da mesma década), na altura já bastante desvitalizada na sequência da sua sucessiva descaracterização ao longo das suas diversas "edições", gerou, como dissemos antes, um movimento de remobilização em sua defesa, com tradução no número de candidaturas aos conselhos diretivos, na intensidade das campanhas eleitorais e na participação nos processos eletivos. Essa remobilização manteve-se, embora com menor intensidade, nos anos seguintes, seja para as candidaturas ao cargo de diretor executivo (Decreto-Lei nº 172/91), seja para presidente do conselho executivo ou diretor (Decreto-Lei nº 115-A/1998), seja ainda, a partir de 2008, para diretor (Decreto-Lei nº 75/2008). Mesmo havendo evidências de que para cada concurso aberto para diretor da escola/agrupamento raramente surge mais do que um candidato, são raros os casos em que o concurso fica deserto. Importa, por isso, perceber o que mobiliza os professores a disponibilizarem-se para o exercício de um cargo que reputam de bastante exigente e absorvente e cujo desempenho, com frequência, penaliza a sua vida pessoal e familiar.

No questionário apresentamos um conjunto de fatores de motivação na pergunta "Indique a importância que os fatores abaixo discriminados tiveram na sua decisão de se candidatar a Diretor", que pedimos para classificar na escala: nada importante - pouco importante – importante - muito importante. Considerando os dois primeiros valores da escala como indicando "desvalorização" (sinal -) e os dois seguintes "valorização" (sinal +), a tabela 5 mostra a respetiva distribuição do número de respostas:

Tabela 5: Valorização ou desvalorização dos fatores de motivação

Fatores de motivação	(-)	(+)
1. Ter um projeto estratégico com relevância para esta escola/agrupamento	3	152
2. Ter uma larga experiência no exercício de cargos de gestão	18	137
3. Ter o apoio de uma equipa coesa e competente	1	154
4. Ter qualidades de liderança reconhecidas pela comunidade educativa	6	148
5. O prestígio social e profissional inerente ao cargo	96	59
6. Ter uma formação especializada para o exercício do cargo	45	110
7. A oportunidade de enriquecer o meu currículo profissional	68	85
8. Ter sido pressionado/incentivado a candidatar-me	73	82
9. Ter maior flexibilidade e autonomia na gestão do meu horário de trabalho	135	20
10. O suplemento remuneratório inerente ao exercício do cargo	128	27
11. Gosto pela gestão escolar	8	147

Há aspetos interessantes a realçar no quadro e que ficarão mas claros com os desenvolvimentos futuros do projeto, nomeadamente com a realização das entrevistas. Contudo, desde já podemos destacar que

os cinco fatores mais valorizados, por ordem decrescente de importância, são: i) ter o apoio de uma equipa coesa (98,7%); ii) a relevância do seu projeto estratégico (97,4%); iii) ter qualidades de lideranças reconhecidas (94,9%); iv) o gosto pela gestão escolar (94,2%); v) a larga experiência no exercício do cargo (87,8%). Ainda no conjunto dos fatores valorizados com alguma expressão incluimos o ter formação especializada para o exercício do cargo, razão selecionada por 70,5% dos inquiridos. Por outro lado, do lado dos fatores menos relevantes, destacam-se a flexibilidade do horário (apenas foi relevante para 12,8% dos inquiridos); o suplemento remuneratório (valorizado por apenas 17,3%) e o prestígio inerente ao cargo (apenas reconhecido como importante por 37,8% dos diretores). Merece também referência o facto de mais de metade dos inquiridos (52,6%) ter valorizado como, pelo menos importante, o "ter sido pressionado/incentivado a candidatar-se".[3] Um dos aspetos a merecer desenvolvimentos futuros é o claro contraste entre a valorização da "experiência no exercício do cargo" (87,8%) e a pouca consideração da relevância da "formação especializada" (valorizada por menos de 1/3 dos inquiridos)[4].

O diretor e a sua formação

As questões relativas ao modo de designação do diretor da escola/agrupamento e à sua formação não surgem por acaso e fazem parte de um processo mais amplo relativo ao modo de governação das escolas e do sistema educativo. Por isso é importante analisar algumas questões implicadas na escolha do diretor de escola em Portugal, em relação com a sua formação no contexto das transformações sociais das últimas décadas. Referimo-nos à questão que tem a ver com o regime autoritário anterior a 1974, o sistema democrático nas décadas seguintes e as novas tendências que se têm vindo a acentuar nos últimos anos, com destaque para as obsessões performativas e o cânone gerencialista e a *nova gestão pública*.

Até aos finais da década de 1980-89 os gestores escolares não tinham formação especializada em administração educacional, tinham sim a formação inicial comum a todos os professores. Desde meados do século XIX, na formação inicial de professores em Portugal, o respetivo plano de estudos integra algum tipo de componente de formação para a administração escolar (Silva, 2006). Contudo, até 1974, este tipo de formação esteve quase exclusivamente orientado para o conhecimento, execução e respeito pela lei em vigor, uma espécie de socialização antecipatória para um desempenho em conformidade (Lima, 1991). Apenas depois de 1974 esta componente da formação inicial de professores se foi enriquecendo gradualmente; enveredando no geral as instituições de ensino superior públicas por

[3] Além dos fatores discriminados na questão fechada, os inquiridos foram convidados a acrescentar outros fatores que considerassem ter sido relevantes para a sua candidatura. 17 inquiridos aproveitaram essa oportunidade. A análise das respostas evidencia uma grande dispersão de argumentos, sendo que alguns deles são especificações das alternativas consideradas na pergunta fechada (ex.: "ter capacidade para o fazer"; "vontade de mudar/melhorar a situação presente). Outro argumento invocado na questão aberta foi a identificação com a escola e o "espírito de missão" (ex.: "gostar da escola"; "promover a escola"; "representar uma profissão e uma causa: a educação").

[4] Dos 12 fatores colocados à consideração dos inquiridos, a "formação especializada" integra o grupo dos 3 fatores menos relavantes na decisão dos inquiridos se candidatarem a diretor.

uma formação em administração de tipo mais político e sociológico e as instituições de formação privada por uma formação mais técnica e de inspiração empresarial (Silva, 2006).

Nos últimos anos, o número de docentes com formação especializada em administração escolar elevou-se significativamente, como resultado da expansão da oferta de cursos de mestrado e de especialização que são obtidos no ensino superior. Há mais preparação o que facilita que se assumam novas responsabilidades de direção. Contudo, não obstante a grande maioria dos nosso inquiridos afirmar ter beneficiado de formação especializada em Administração Educacional, como verificamos acima, para uma parte significativa, no momento de decidirem candidatar-se ao cargo de diretor, o "saber dos atores" parece ter sido mais importante do que o "saber dos autores" (Barroso, 2001), daí que, pelo menos discursivamente, valorizem mais um saber de experiência feito do que as aprendizagens adquiridas no âmbito da sua formação especializada. Esta desvalorização relativa da formação especializada parece minar a possibilidade de afirmação de uma direção profissional nas escolas em Portugal. Contudo, esta não é a única, nem sequer a mais relevante, "fragilidade" para a afirmação e consolidação da direção profissional (não confundir com a profissionalização da gestão) das escolas em Portugal. A questão mais relevante é de saber se haverá a autonomia necessária para que se fale de uma direção profissional, no sentido de uma competência que é exercida com suporte num saber profissional especializado, posto em ação de modo autónomo.

Conclusões

Em Portugal não há uma carreira especializada de diretores escolares. Os diretores são professores que são eleitos para os órgãos de gestão das escolas e que, no final do seu mandato, voltam a ser professores como os outros. Não é uma carreira à parte como são os inspetores. No entanto, como em alguns países da Europa se tem vindo a transitar para a criação de uma carreira à parte, supõe-se que o governo pode um dia querer instituir esse modelo, mas até ao momento isso ainda não ocorreu e, neste contexto de dificuldades pode o governo temer que isso implique um aumento da despesa, devido à necessidade de criar um modelo nacional de formação, um sistema de concursos, etc.

Quanto à autonomia da escola pública, ela ocupa um lugar de destaque nos discursos do governo desde os últimos anos do passado século e também em boa parte nos discursos dos académicos. Sendo certo que a temática surgiu por duplo incentivo dos académicos e dos políticos, sempre pareceu que os dois grupos tinham ideias "ligeiramente" diferentes daquilo que queriam obter; sendo a linha de meta dos académicos uma autonomia de base mais comunitária e a dos políticos uma autonomia mais técnica que permitisse libertar os serviços centrais e desse à escola uma gestão mais forte e centralizada (no diretor) e ao mesmo tempo transferisse algumas responsabilidades para o nível local (município, empresas, etc.). Parece que, sem grandes surpresas, é o modelo do Ministério da Educação que tem vindo a concretizar-se e as escolas, ao mesmo tempo que se centraliza a sua gestão, começam a cair na esfera de influência dos órgãos locais do poder estatal (os municípios) e dos seus jogos político-partidários a nível local, ao mesmo tempo em que, no que respeita ao essencial, continuam dependentes dos órgãos centrais do Ministério da Educação. Os académicos têm vindo a mostrar uma certa desilusão

perante este modelo que consideram típico de uma autonomia fictícia da escola, ainda que uma "ficção necessária" (Barroso, 2004), continuando aparentemente crentes numa autonomia real de outro tipo.

É hoje nítida a existência de uma tensão entre os princípios democráticos e os princípios da eficácia e eficiência; entre a autonomia da escola e a racionalidade de meios, com o correspondente reforço do controle.

O novo diretor é uma figura atravessada por estas tensões e, também por isso, o seu estudo é tão interessante. O seu "retrato falado", que aqui apresentamos em largas pinceladas, põe em evidência um perfil masculino[5], com larga experiência profissional, quer como docente, quer como gestor, com idade média acima dos cinquenta anos, autorepresentado-se como dispondo de capacidade de liderança reconhecida pela comunidade, conferindo significativa importância ao "saber dos atores", apesar de dispor de formação especializada, e justificando a sua candidatura com base no apoio de uma equipa coesa e competente e na natureza estratégica do seu projeto de intervenção para a escola/agrupamento, "argumentos" complementados pelo seu declarado gosto pelo exercício de cargos de gestão.

A importância conferida ao fator "Ter o apoio de uma equipa coesa e competente", argumento que ocupa o 1.º lugar na hierarquia das razões que motivaram a candidatura, sugere-nos que a natureza "colegial" do órgão de administração e gestão, herança de forte valor simbólico da "gestão democrática" do pós 25 de abril, ainda tem um forte poder mobilizador, pelo menos ao nível da retórica discursiva, não obstante a intenção declarada do legislador em impor formalmente, e sem margem para escolha, a partir de 2008, a gestão unipessoal materializada na figura do diretor. Resta saber se, no "plano da ação", a referida retórica discursiva e legitimadora da colegialidade vem tendo tradução prática, questão a que, obviamente, no momento, não podemos responder, mas que esperamos explorar na fase mais qualitativa do estudo de que agora apenas apresentamos um recorte.

Referências Bibliográficas

Afonso, A. J. (2010). Qual é a sala do presidente do conselho geral? *A Página*, nº 189, série II

Barroso, J. (2004). A Autonomia das Escolas: Uma Ficção Necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, *17*(2), 49–83.

Carvalho, M. J. (2012). A modalidade de escolha do diretor na escola pública portuguesa. *Revista Lusófona de Educação*, 22, pp. 103-121.

Carvalho, M. J. (2015). *Quando não participar não é uma opção: a eleição do diretor da escola pública portuguesa*. Comunicação ao III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, Saragoça (Espanha) 14 a 17 de novembro de 2012.

Ferreira, Nuno Carrola, & Torres, Leonor Lima (2012). Perfil de liderança do diretor de escola em

[5] Este "perfil masculino" do peso absoluto de cada um dos géneros na composição da nossa amostra, mas na desproporção entre a percentagem dos homens na composição da classe docente (minoria) e a sua percentagem no conjunto dos diretores (maioria).

Portugal: modos de atuação e estratégias de regulação da cultura organizacional. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, *28*(1), 86–111.

Gil (2013). *O conselho geral e a "comunidade educativa". Estudo de caso num agrupamento e escolas*. Dissertação de mestrado em Ciências da Educação, área de especialização em Administração Educacional. Braga: Universidade do Minho (policópia).

Lima, L. C. (1991). O ensino e a investigação em administração educacional em Portugal: Situação e perspectivas". *Ciências da Educação em Portugal: Situação Actual e Perspectivas*, Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Lima, L. C. (1995). Reformar a Administração Escolar: a Recentralização por Controlo Remoto e a Autonomia como Delegação Política. *Revista Portuguesa de Educação*, *8*(1), 57–71.

Lima, L. C. (2011). O Diretor da Escola: Subordinação e poder. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa & A. Ventura (Orgs.). *A emergência do diretor de escola: Questões políticas e organizacionais. Atas do VI Simpósio de Organização e Administração Escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Lima, L. C. (2013). Diretor(a) de escola pública: unipessoalidade e concentração do poder no quadro de uma relação subordinada. In: Peroni, V. (Org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado:* implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013b, p. 58-81.

Lima, L. C. (2014). A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária? *Educação & Sociedade*, vol 35, nº 129, pp. 1067-1083.

Lois, F. B., Ruiz, T. B., & Abós, C. G. (1994). *La Dirección de Centros Escolares*. Zaragoza: Edelvives.

Silva, G. R. (2006). *Modelos de Formação em Administração Educacional: Um Estudo Centrado na Realidade Portuguesa*. Braga: CIEd, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho.

Silva, G. R. (2012). A Profissão Docente em Portugal: Carreira, Formação e Avaliação. In L. L. Dinis & A. P. Almeida (Eds.), *O Espaço Público da Educação. Emergência de Políticas e Práticas de Gestão Local, Regional e Nacional* (pp. 29–38). I Congresso Ibero-Brasileiro de Política e Administração da Educação (Elvas, Cáceres/Mérida, 29 de abril a 2 de maio de 2010), Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional.

Referências à Legislação Portuguesa

Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de novembro de 1980 (estatuto do ensino particular e cooperativo).

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio de 1991 (regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário).

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio de 1998 (regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos).

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril de 2008 (regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário).