Políticas Públicas no Brasil Exploração e Diagnóstico 4

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

Atena Editora

Ano 2018

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

Políticas Públicas no Brasil Exploração e Diagnóstico
4

Atena Editora
2018

2018 *by Atena Editora*
Copyright © da Atena Editora
Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini
Revisão: Os autores

Conselho Editorial
Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall'Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant'Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 4 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 4)

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7247-062-9
DOI 10.22533/at.ed.629192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo. 3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre, Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.
2018
Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.
www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 1

A EDUCAÇÃO INFANTIL EM MUNICÍPIOS COM ALTOS IDEBS NO NORDESTE: AS CONCEPÇÕES DOS GESTORES ESCOLARES

Patrícia Maria Uchôa Simões
Juceli Bengert Lima
Manoel Zózimo Neto

DOI 10.22533/at.ed.6291922011

CAPÍTULO 2 13

A EDUCAÇÂO SUPERIOR NO ESTADO DO MARANHÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL: ASPECTOS DA ORIGEM E A SUA IMPLEMENTAÇÃO

Marcia Cordeiro Costa

DOI 10.22533/at.ed.6291922012

CAPÍTULO 3 24

A IMPORTÂNCIA DA INCLUSÃO DE CRECHES COMO POLÍTICA PÚBLICA A FIM DE REDUZIR A DESIGUALDADE DE GÊNERO NO MERCADO DO TRABALHO

Aline Evelin Fabrício de Macedo
Ana Paula de Souza Santos
Fujie Kawasaki
Rafael Pereira
Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues
Welington Júnior Jorge

DOI 10.22533/at.ed.6291922013

CAPÍTULO 4 33

A IMPORTÂNCIA DO PIBID E SEUS IMPACTOS NA ESCOLA: DOIS ESTUDOS DE CASO EM MÚSICA

Cristina Rolim Wolffenbüttel
Guilherme da Silva Ramos
Romeu Riffatti
Sita Mara Lopes Sant'Anna

DOI 10.22533/at.ed.6291922014

CAPÍTULO 5 46

A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

Silvania dos Santos Rabêlo
Thelma Helena Costa Chahini

DOI 10.22533/at.ed.6291922015

CAPÍTULO 6 56

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AGRICULTURA FAMILIAR NA INTERFACE SAÚDE E AMBIENTE

Carla Rosane Paz Arruda Teo
Maria Assunta Busato
Vanessa da Silva Corralo
Junir Antonio Lutinski
Gisele Assumpção Vieira

DOI 10.22533/at.ed.6291922016

CAPÍTULO 7 68

ANÁLISE COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS COM MELHORES E PIORES IDEBS DO NORDESTE: A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO COMO INDICADOR DE QUALIDADE

Patrícia Maria Uchôa Simões
Marcela Pires Barbosa
Priscila de Cássia da Silva Ramos

DOI 10.22533/at.ed.6291922017

CAPÍTULO 8 79

ANÁLISE DA FORMAÇÃO PÓS-GRADUADA EM MOLDES DE RESIDÊNCIA MULTIPROFISSIONAL SOB A ÓTICA DE PRECEPTORES/TUTORES E RESIDENTES

Carla Mousinho Ferreira Lucena
Ana Paula Rocha de Sales Miranda
Pablo Leonid Carneiro Lucena
Francilene Jane Rodrigues
Patrícia Barreto Cavalcanti
Clébya Candeia de Oliveira Marques
Adelaide Aires Pontes Adolfo

DOI 10.22533/at.ed.6291922018

CAPÍTULO 9 89

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ: O PROGRAMA BOLSA DE INICIAÇÃO ACADÊMICA A PARTIR DAS PERCEPÇÕES DOS ESTUDANTES

Márcia Regina Mariano de Sousa Arão
Gleiciane Viana Gomes
Aline Santos Martins
Maria José Martins Galvão
Fernanda Venâncio Farias

DOI 10.22533/at.ed.6291922019

CAPÍTULO 10 101

ATENDIMENTO EFICIENTE DA REDE EDUCACIONAL: A IMPLANTAÇÃO DO NOVO MODELO LOGÍSTICO DE PERNAMBUCO

Ednaldo Alves de Moura Júnior
Emilio Veludo Lopes
Murilo Weslley Soares Costa
Anselmo de Oliveira Carvalho Filho

DOI 10.22533/at.ed.62919220110

CAPÍTULO 11 118

DEFINIÇÕES E CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE MATERIALISTA-HISTÓRICA DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA

Daphne Holzer Velihovetchi

DOI 10.22533/at.ed.62919220111

CAPÍTULO 12 136

ESTADO E AVALIAÇÃO ESTANDARDIZADA CRITERIAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL DE QUASE-MERCADO

Joina Bomfim

DOI 10.22533/at.ed.62919220112

CAPÍTULO 13 ..... **148**

FAMÍLIA E REDE LOCAL: REFLEXÕES SOBRE O TRABALHO PROFISSIONAL EM UM PROJETO DE EDUCAÇÃO

Helena Piombini
Tainá Alvarenga
Rodrigo Oliveira

DOI 10.22533/at.ed.62919220113

CAPÍTULO 14 ..... **161**

FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NA BAHIA

Angelo Dantas de Oliveira
Célia Tanajura Machado

DOI 10.22533/at.ed.62919220114

CAPÍTULO 15 ..... **173**

GÊNERO E INCLUSÃO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO

Leandro Fernandes Valente
Jhennifer de Souza Góis
Antônia Sheilane Carioca Silva
Heliandra Linhares Aragão

DOI 10.22533/at.ed.62919220115

CAPÍTULO 16 ..... **181**

INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: ESTRATÉGIA PARA A LEGITIMAÇÃO DA DIVISÃO SOCIAL E ECONÔMICA DO SABER?

Valdenice de Araujo Prazeres

DOI 10.22533/at.ed.62919220116

CAPÍTULO 17 ..... **197**

MECANISMOS DE MOBILIZAÇÃO PARA O REGIME DE COLABORAÇÃO: CAMINHOS PARA A GESTÃO COLABORATIVA DA EDUCAÇÃO

Ana Paula Massonetto
Manoel dos Santos
André Cardone

DOI 10.22533/at.ed.62919220117

CAPÍTULO 18 ..... **214**

MULHERES IDOSAS E SEU PROCESSO EDUCATIVO: A EXPERIÊNCIA DAS ALUNAS DA UNATI/UERJ

Alzira Tereza Garcia Lobato
Carla Virginia Urich Lobato

DOI 10.22533/at.ed.62919220118

CAPÍTULO 19 ..... **224**

O PLANO DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CONTEXTO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA

Cristiane Queiroz Leite Carvalho

DOI 10.22533/at.ed.62919220119

CAPÍTULO 20 ..... **236**

O REGIME DE COLABORAÇÃO E O PNE: ENTRE O PROPOSTO E O POSSÍVEL

Laurimar de Matos Farias
Leila Maria Costa Sousa

DOI 10.22533/at.ed.62919220120

CAPÍTULO 21 ..... **247**

OS CONCEITOS DE DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL

Edivania de Castro Pires
Leidy Jane Claudino de Lima
Angela Maria Dias Fernandes

DOI 10.22533/at.ed.62919220121

CAPÍTULO 22 ..... **256**

OS SENTIDOS DO ENSINO MÉDIO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: CONTRADIÇÕES NO ACESSO E NA QUALIDADE DO ENSINO

João Paulo da Conceição Alves
Ronaldo Marcos de Lima Araujo
Márcia Pereira da Silva

DOI 10.22533/at.ed.62919220122

CAPÍTULO 23 ..... **268**

POLITICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO E O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO: POSSIBILIDADES E DESAFIOS

Leidy Jane Claudino de Lima
Jorge Fernando Hermida
Fernando Augusto Generino Soares
Edivania de Castro Pires

DOI 10.22533/at.ed.62919220123

CAPÍTULO 24 ..... **281**

VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA GESTÃO ESCOLAR ATRAVÉS DA OTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS: O CASO DE PERNAMBUCO

Ednaldo Alves de Moura Júnior
Severino José de Andrade Júnior

DOI 10.22533/at.ed.62919220124

SOBRE A ORGANIZADORA **297**

CAPÍTULO 1

A EDUCAÇÃO INFANTIL EM MUNICÍPIOS COM ALTOS IDEBS NO NORDESTE: AS CONCEPÇÕES DOS GESTORES ESCOLARES

Patrícia Maria Uchôa Simões
Fundação Joaquim Nabuco/Fundaj
Recife - PE

Juceli Bengert Lima
Fundação Joaquim Nabuco/Fundaj
Recife - PE

Manoel Zózimo Neto
Fundação Joaquim Nabuco/Fundaj
Recife – PE

RESUMO: O efeito da exposição à Educação Infantil no desempenho escolar posterior do aluno vem sendo discutido por muitos especialistas que apontam uma relação entre o bom desempenho das crianças no Ensino Fundamental e a sua passagem pela Educação Infantil. Esse estudo analisou as falas em três grupos focais formados por gestores e técnicos de escolas com altos IDEBs. A análise dos resultados colocou em evidência concepções de Educação Infantil e de suas funções. Foi observada uma predominância da compreensão de que a Educação Infantil é uma etapa preparatória para o desempenho posterior das crianças.Como conclusão, o estudo aponta que o grande desafio no contexto atual de definição de políticas e programas é definir o foco do atendimento educacional para essa faixa etária, respeitando suas especificidades na forma de ser e entender o mundo e sua participação ativa como produtora de cultura e de conhecimento.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Infantil; Pré-escola; IDEB; Sistema Educacional.

ABSTRACT: The effect of exposure to early childhood education on the student's subsequent school performance has been discussed by many experts who point out a relationship between the good performance of children in elementary school and their passage through early childhood education. This study analyzed the speeches in three focus groups formed by managers and technicians from high IDEB schools. The analysis of the results highlighted the conceptions of Early Childhood Education and its functions. A predominance of the understanding that Early Childhood Education is a preparatory stage for the children's subsequent performance. As a conclusion, the study points out that the great challenge in the current context of defining policies and programs is to define the focus of educational care for this respecting their specificities in the way of being and understanding the world and their active participation as producer of culture and knowledge.

KEYWORDS: Early Childhood Education, Preschool, IDEB, Educational System

1 I INTRODUÇÃO

"Ele tem que sair aprendendo as letras"

O efeito da exposição à Educação Infantil no desempenho escolar posterior do aluno vem sendo discutido por muitos especialistas que apontam uma relação entre o bom desempenho das crianças no Ensino Fundamental e a sua passagem pela Educação Infantil.

Os primeiros estudos sobre essa temática preocupavam-se com as questões relacionadas à pobreza, à situação das crianças em condições de vulnerabilidade e às políticas e programas dirigidos à primeira infância (BROOKS-GUNN, 2003; MELLUISH, 2004).

Brooks-Gunn (2003) avaliou vários programas de intervenção na educação da primeira infância e de orientação de famílias na realidade norte-americana. A autora discute o tema sob três perspectivas: os efeitos no desenvolvimento das crianças consideradas vulneráveis às circunstâncias ambientais; os processos subjacentes que relacionam pobreza da família, baixa escolaridade e bem-estar da criança; a eficácia dos programas em alterar o sucesso escolar futuro das crianças com vulnerabilidades. Como conclusão, a autora afirma que os programas considerados de alta qualidade produzem um efeito nas escolas que atendem às crianças com vulnerabilidades, sendo que esse efeito se torna mais evidente quanto maior o estado de pobreza da criança e quanto menor a escolaridade dos pais. Esses programas também apresentam efeito positivo no desempenho escolar posterior, especialmente no ensino primário, diminuindo ao longo da vida escolar da criança.

Em um outro estudo, Melhuish (2004) realizou um levantamento das pesquisas internacionais sobre o impacto do atendimento a crianças pequenas, especialmente as crianças de classes sociais mais pobres, focalizando diferentes aspectos como duração e tipo do atendimento, qualidade e oferta. Segundo essa autora, os resultados das pesquisas analisadas indicaram que o efeito no desenvolvimento infantil desse atendimento é mais evidente quando se trata de crianças mais desfavorecidas tanto no desenvolvimento da linguagem como no desenvolvimento cognitivo, social. Os resultados não são consistentes quando considerado o atendimento de crianças menores de três anos. Nesses casos, foram registrados resultados de pesquisas discrepantes que mostram efeitos negativos desse atendimento no desenvolvimento da criança ou ausência de evidência de tais efeitos. A autora relaciona esses diferentes efeitos à idade de ingresso da criança, a carga horária diária, a qualidade do atendimento oferecido, bem como, à história familiar da criança e o contexto social que podem ter negativo, neutro ou positivo efeito. Os resultados são mais positivos quando esse atendimento se dá em escolas ou centros educacionais quando comparados cos centros de assistência social. A autora distingue, ainda, duas dimensões da qualidade no atendimento à criança pequena: processual – refere-se às características da experiência da criança, ou seja, as interações com outras crianças, as aprendizagens,

a diversidade de estimulação, a capacidade de resposta do ambiente; e estrutural – aspectos do ambiente como acomodação, tamanho do grupo de crianças, razão adulto/criança, formação da equipe de educadores, estrutura da gestão.

A realidade brasileira também vem sendo estudada com o foco na importância da Educação Infantil no desempenho posterior no Ensino Fundamental (CAMPOS; BHERING; ESPOSITO; GIMENES; ABUCHAIM; VALLE; UNBEHAUM, 2011; KAGAN, 2010; PEREIRA; MARTURANO; GARDINAL-PIZATO; FORTAINE, 2011; TAGGART; SYLVA; MELHUISH; SAMMONS; SIRAJ-BLATCHFORD, 2010).

Campos e colaboradoras (2011) realizaram uma pesquisa de impacto que procurou identificar diferenças no desempenho escolar de crianças no início do Ensino Fundamental associadas à frequência de uma pré-escola de qualidade avaliada a partir da utilização de escalas de avaliação da qualidade, em três capitais brasileiras. Foram utilizados os resultados de 762 alunos de escolas públicas com notas na Provinha Brasil, dos quais 605 haviam frequentado uma pré-escola avaliada de qualidade e 157 não haviam frequentado. O estudo revelou que a frequência a uma pré-escola de qualidade influi positivamente no desempenho dos alunos na Prova Brasil. As análises indicaram outros fatores também relacionados como a idade da criança, a escolaridade da mãe, a renda familiar e o IDEB da escola de Ensino Fundamental que a criança frequentava no momento da pesquisa.

Num estudo anterior, Campos e colaboradoras (2010) afirmaram que a frequência à pré-escola explica em 9% o desempenho no Ensino Fundamental e 2% das diferenças entre os resultados dos alunos são de responsabilidade da qualidade da escola. Dessa forma, o estudo indica que, para os alunos que tinham frequentado a pré-escola de alta qualidade, o resultado da Provinha Brasil, no segundo ano do Ensino Fundamental, foi em torno de 19,3 o que corresponde ao nível 4 de habilidade de leitura e escrita, quando considerados os descritores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. Entre os alunos que tinham frequentado pré-escolas de baixa qualidade, os resultados da Provinha Brasil foram em torno de 17,4, o que corresponde ao nível 3 de habilidade de leitura e escrita.

No mesmo sentido, Pereira e colaboradores (2011) investigaram o tempo de exposição à educação infantil e os indicadores de desempenho, competência interpessoal e percepção de estresse na 2ª. Série do Ensino Fundamental. O estudo adotou um delineamento transversal com a comparação de três grupos segundo o tempo de exposição escolar. Foram utilizados testes de desempenho escolar, testes psicométricos e entrevistas sociométricas Os resultados indicaram que tanto o desempenho acadêmico quanto algumas das dimensões de habilidades sociais, especialmente responsabilidade e cooperação têm uma relação com o fato de criança ter frequentado a Educação Infantil.

Taggart e colaboradores (2010) também estudaram os benefícios da educação infantil para as etapas superiores de ensino a partir do estudo da trajetória de uma amostra de crianças de 3 aos 11 anos e suas famílias. Foi investigado o desenvolvimento

de mais de 3.000 crianças de diferentes condições socioeconômicas em também diferentes unidades escolares. As crianças foram avaliadas com testes padronizados, os pais e educadores foram entrevistados e as instituições foram analisadas a partir de escalas de avaliação da qualidade. O estudo registrou a importância do investimento na educação infantil e no apoio às famílias, mostrando que a pré-escola pode atenuar o impacto das desvantagens sociais. Dessa forma, ressalta a importância que crianças de grupos sociais desfavorecidos tenham acesso à experiências em instituições com um atendimento de qualidade desde a educação infantil.

O campo de estudos sobre a avaliação da qualidade da Educação Básica teve um grande crescimento a partir da década de 80, com o interesse das pesquisas voltado para a avaliação dos sistemas educacionais, a criação de mecanismos institucionais de programas e planos sistemáticos de avaliação e a construção de indicadores nacionais de avaliação. Em parte, esse interesse surgiu pela pressão por um novo modelo de gestão educacional que privilegie o controle e a prestação de contas pelos gestores.

Para a avaliação do Ensino Fundamental foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação no Brasil – IDEB em 2007 que iniciou um novo ciclo de avaliação, ampliando os aspectos considerados como indicadores da qualidade da educação ao considerar os dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar e as médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb e a Prova Brasil. Dessa forma, esse indicador vem sendo utilizado para avaliar o desempenho por escola, por município, por estado e do país, em dois momentos: no final das séries iniciais (3º. e 4º. anos) e no final do Ensino Fundamental (8º. e 9º. Ano).

Para a discussão sobre a qualidade da Educação Infantil, muitos estudos vêm apontando fatores e indicadores de qualidade na educação infantil e investigando a presença desses fatores no cotidiano das instituições. Esses fatores envolvem desenvolvimento integral da criança, participação dos pais, gestão escolar democrática, adequação da infraestrutura e dos recursos didáticos, prática e formação docente (CAMPOS, FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006; CORRÊA, 2003; LIMA; BHERING, 2006; OLIVEIRA e COLABORADORES, 2003).

Campos, Füllgraf; Wiggers (2006) realizaram um levantamento das pesquisas empíricas acerca da qualidade da educação nas instituições de educação infantil brasileiras, divulgadas entre 1996 e 2003, em periódicos brasileiros e trabalhos apresentados na Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), no Grupo de Trabalho Educação da Criança de zero a seis anos. A análise dos dados foi organizada a partir de aspectos relacionados à qualidade da educação infantil: formação dos professores; propostas pedagógicas; condições de funcionamento; práticas educativas e relação com as famílias. Em suas conclusões, as autoras apontam para a distância entre as metas legais presentes nos documentos oficiais do MEC e a situação vivida pela maioria de crianças e adultos no cotidiano das instituições de educação infantil.

Corrêa (2003) também discutiu a temática da qualidade na educação infantil, tomando como fundamento principal a ideia de direitos da criança. A autora discute três aspectos referentes ao atendimento público na educação infantil: a relação entre oferta e procura, a razão adulto/criança e a dimensão de cuidado no trabalho a ser realizado nessa etapa da educação. Partindo do princípio de que a educação infantil é direito de toda criança, a autora considera que a capacidade de atendimento dos sistemas públicos diante da demanda existente seria a dimensão quantitativa da qualidade na educação infantil. Assim, alerta para a centralização do debate na questão da qualidade como algo isolado, que reafirma as políticas de exclusão, pois, em vez de centros de excelência para alguns privilegiados, é necessário garantir a democratização do acesso à educação infantil. Quanto ao segundo aspecto analisado, apesar dos documentos oficiais estabelecerem como um dos critérios de qualidade uma razão adulto/criança que privilegie pequenos agrupamentos, não são oferecidas condições objetivas para que se cumpram essas recomendações. A importância da razão adulto/criança está relacionada com as condições necessárias para que todas as crianças sejam ouvidas e respeitadas em todos os seus direitos e com as condições de trabalho dos profissionais que atuam na área. A terceira dimensão considera os direitos de proteção, afeto e amizade, a expressão dos próprios sentimentos, o desenvolvimento da criatividade e da imaginação por parte da criança. Nesse sentido, a autora discute as concepções de cuidar e educar. Por um lado, quanto ao trabalho nas creches, alerta para que não deva ser caracterizado apenas como o atendimento a necessidades de saúde, alimentação e segurança e, por outro, que o trabalho nas pré-escolas não se configure apenas como uma “escolarização”. A educação infantil tem, assim, suas peculiaridades enquanto etapa de ensino que deve conjugar o cuidar e o educar na sua prática pedagógica.

Procurando contribuir para essa discussão sobre os efeitos da Educação Infantil no Ensino Fundamental, esse estudo analisou as falas em três grupos focais formados por gestores e técnicos de escolas com altos IDEBs, focalizando as concepções desses gestores sobre a Educação Infantil.

2 I PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DESSE ESTUDO

A pesquisa contou com a participação de 36 gestores educacionais de 32 municípios dos estados do Nordeste que aceitaram o convite, entre 80 gestores inicialmente convidados. Os gestores convidados foram escolhidos entre as 20 escolas das redes estaduais e municipais com maiores IDEBs em cada estado. O critério da escolha também considerou a atuação do gestor durante o ano em que o IDEB foi avaliado, 2011.

Foram utilizados dois instrumentos básicos, um questionário, com questões abertas e fechadas e a realização de três grupos focais, com o aprofundamento de

temáticas relacionadas a gestão. Os gestores foram divididos entre os três grupos, de forma que cada grupo focal era composto de 12 gestores, dois pesquisadores e 3 observadores (alunos de pós-graduação e bolsistas de iniciação científica que faziam parte da equipe da pesquisa).

O questionário foi preenchido pelos participantes que o entregaram posteriormente. No questionário, foram abordadas temáticas como: perfil do gestor e da escola e aspectos relacionados à gestão administrativa e pedagógica e à gestão das pessoas e dos programas educacionais oriundos tanto do governo federal como estadual ou municipal.

Para o grupo focal, foram realizados dois encontros e uma plenária onde os grupos apresentavam a síntese de suas discussões a todos os participantes. Para os dois encontros dos grupos, foram propostas questões para discussão: no primeiro encontro, a questão relacionava-se aos aspectos que os gestores consideravam importantes para o êxito de suas escolas, no segundo encontro, a questão estava relacionada às dificuldades enfrentadas na gestão e os desafios que se colocavam para esses gestores. Cada grupo focal era conduzido por uma pesquisadora e tinha uma relatoria realizada por outra pesquisadora também da equipe da pesquisa.

O presente estudo realizou uma análise temática que focalizou as falas dos gestores dos grupos que estavam relacionadas à Educação Infantil. A partir da análise dessas falas, foram definidas três dimensões de análise, como descrito a seguir:

- Dimensão 1 – *política e gestão da Educação Infantil* – aspectos relacionados à políticas e programas direcionados à Educação Infantil, seja no plano nacional, estadual ou municipal. Também foram classificadas nessa dimensão, as falas que abordaram ações da gestão escolar no que se refere à Educação Infantil.

- Dimensão 2 – *valorização e formação dos profissionais de Educação Infantil* – aspectos relacionados ao apoio às práticas pedagógicas, dirigidos ao profissional da Educação Infantil.

- Dimensão 3 – *práticas pedagógicas, currículo e avaliação na Educação Infantil* – aspectos relacionados ao desenvolvimento do trabalho pedagógico na sala de aula da Educação Infantil.

3 I ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise das respostas colocou em evidência concepções de Educação Infantil e de suas funções. Apesar de terem sido identificadas outras concepções, foi observada uma predominância da compreensão de que a Educação Infantil é uma etapa preparatória para o desempenho posterior das crianças, como exemplificado na fala a seguir:

> Existe sim uma pequena preparação, mas a gente se preocupa desde o pré-escolar. O pré-escolar, os quatro, cinco anos, eles também recebem livros extras já para preparar as habilidades, tanto que a gente chega na formatura todos eles já leem pequenos textos, numa boa, mas lê, com muito sacrifício. Então essa preparação lá, já começa desde cedo, e é uma coisa interessante, que até o quinto ano a coisa é tão amarrada. E a gente fez assim, com o tempo longo que a gente tem, a gente sempre tem um gráfico.

Essa preocupação com a preparação parece estar associada com os resultados da escola nas avaliações externas realizadas tanto pelo Ministério da Educação, como pelos sistemas de avaliação das redes de ensino municipais e estaduais. Os trechos a seguir apontam nessa direção:

> Por conta dessa avaliação a cobrança já está no último ano da creche. Porque o PNAIC ele também entra no infantil.

> A gente alinha as datas comemorativas e geralmente assim com as competências que eles precisam adquirir.

Os gestores referem-se aos parâmetros definidos nessas avaliações e o trabalho na Educação Infantil desenvolve-se segundo esses parâmetros. Sendo assim, não apresenta uma função em si, mas aquela de preparar os alunos para seu desempenho futuro.

> Tem um diferencial lá também, pessoal, como o município tem uma avaliação externa, essa avaliação externa ela acontece em junho e em novembro. Em junho é um diagnóstico inicial, para saber como é que as crianças estão, e no final é a avaliação definitiva. E eles estabelecem para as crianças do infantil 5, desenvolver as habilidades de português e matemática, a escola tem a obrigação de ensinar. (..) Então é um trabalho bem direcionado, bem dirigido, há uma cobrança, há uma obrigação de alguém zelar e cuidar da segurança.

> Na minha rede funciona assim, de 5 anos até o nono a gente tem as provas, e todas as nacionais e estaduais, a própria Secretaria faz todo bimestre uma prova com todos os alunos desse bloco. Por conta disso, quando chega a avaliação, a gente tem um dado muito grande para que o professor faça o seu trabalho e avalie as atividades, e a gente praticamente acabou com as avaliações bimestrais na própria escola.

Assim compreendida, as práticas pedagógicas e o próprio currículo da Educação Infantil é determinado por essas avaliações que se dão nas outras etapas do ensino, como mostram os trechos a seguir:

> Eu trabalho também a Educação Infantil, e eles têm material, e o material é riquíssimo minha gente. Tem livros que os professores de lá trabalham. Trabalham mesmo, e o aluno sai lendo. Eu citei um exemplo de um aluno no primeiro ano lendo. Ele sai do pré-escolar, ele sai, porque esse programa de estrutura do FUNDEB é um programa belíssimo. Alfabeto começa do pré-escolar, na Educação Infantil. (...) A criança primeiro aprende o som, para depois aprender a letra. Ele acha interessante porque ele passa e o professor: “que letra é essa?” A, B. É uma coisa interessante.

(...) Mas ele aprende num mês, ele aprende rápido.

Na escola eu não tenho educação de família, certo, mas a gente recebe essa demanda. E até no primeiro, porque eles têm muito do lúdico, do brincar, brincar muito, correr, correr, e aí, e as habilidades? E esses meninos? As habilidades deles? São as habilidades que tem que ser trabalhada? Tem o currículo. Como é trabalhado? Qual o perfil desse aluno da Educação Infantil? Isso me inquieta.

Nessa mesma direção, a escolha e utilização do material didático da Educação Infantil são direcionadas para a preparação da criança para a etapa posterior do ensino.

Porque o livro didático é sobre ensino fundamental, não tem livro para o aluno e para o professor, de apoio para Educação Infantil. Eu acho que isso também dificulta o ensino infantil. De 4 a 5 anos a prefeitura mesmo é quem compra os livros de 4 a 5 anos.

Nós compramos coleções pedagógicas para o centro infantil, com o recurso da escola. Aí a gente pega essas coleções, escolhe as atividades e transforma em um módulo. É dessa forma que a gente faz.

Com relação à materialidade, a gentre também adere aos livros, livros excelentes, que trabalham habilidades e competências.

Segundo os gestores, os professores são acompanhados sistematicamente, no sentido de que sigam o planejamento da escola, adotando as concepções e metas definidas para cada etapa do ensino.

Lá nós trabalhamos também com essa metodologia. Então nós temos três coordenadores pedagógicos, um por turno, de manhã, tarde e noite, e, aliás, quatro, porque tem a do ensino infantil. E todo planejamento a gente senta, elas vão discutir o que vai ser trabalhado, a gente toma conhecimento. Se eu estiver na escola eu sento com elas sem nenhum problem. Se eu não estiver, a vice está, porque nós trabalhamos tempo integral na escola.

Lá a gente tem a Superintendência Escolar também, e tem a coordenação da Secretaria, além dos coordenadores de escola, a gente tem a coordenação que é dividida: a coordenação da creche, a coordenação infantil, do primeiro ao quinto, do sexto ao nono e do EJA. Então uma vez por semana a gente tem que passar na escola.

Esse acompanhamento também é planejado em função dos resultados que a escola deve alcançar nas avaliações sistemáticas externas. Não há menção a um projeto pedagógico da escola em que a educação Infantil seja contemplada, a referência é externa, com padrões já determinados.

A gente participou do IDEB pela primeira vez em 2009, nós não nos preparamos para IDEB. Eu acho que é o seguinte, a gente trabalha em parceria com as séries, a gente trabalha com a creche, de dois anos até o nono ano, e ainda tem o EJA, quer dizer, alunos de 80 anos a gente tem lá no EJA, graças a Deus. (...) Então a gente tem um acompanhamento muito sistemático, todos os alunos do primeiro ano têm

> que entrar no primeiro ano em uma certa fase e assim, e para o segundo, terceiro, quarto. Então foi assim uma surpresa, em 2009 a gente já conseguir, pela primeira vez, a média 6.9.

Dessa forma, a alfabetização assume o foco das metas para o final da Educação Infantil e outras funções dessa etapa do ensino não são valorizadas, como a capacidade de desenvolver atividades lúdicas e criativas, chegando até a serem compreendidas como fatores que dificultam o desenvolvimento posterior do aluno, como nas falas a seguir:

> Em relação ao primeiro ano a gente tem duas realidades diferentes, tem os alunos que vêm das creches, e tem os alunos que vêm da escola que é só educação infantil, centro educacional.

> Só de educação infantil mesmo. E assim, são diferentes os que vêm da creche eles vêm mais do lúdico. (...) Já os que vêm do centro educacional eles já vem com uma parte conhecendo o alfabeto, vogais e tal, e quando chegam à escola, assim, pelo menos 90% não estão alfabetizados, não chega a 100%, não estão alfabetizados no primeiro ano quando chegam não. Aí existe a diferença de educação. Com certeza, existe essa diferença dos que vem da creche e os que vem de centro educacional. São melhores em relação à aprendizagem os que vêm do centro educacional (...)

> Mas nós fazemos semanalmente, eu, o nosso diretor que vai na Secretaria para essa avaliação é o gestor, o teste de fluência, ele acontece da pré-escola ao nono ano. Porque se intensifica muito a leitura em todos os alunos, então isso é feito por mim e pela coordenadora pedagógica, nosso tempo é voltado para isso.

Os gestores referem-se às dificuldades do ingresso dos profissionais na Educação Infantil, tanto no que se refere à compreensão de gestores sobre o papel e a atuação desses profissionais como também ao interesse dos profissionais da educação de exercerem essa função.

> O que eu vou relatar, graças a Deus, não acontece na minha escola, mas eu tenho outras escolas no município em que eu vejo o diretor falando assim: “o professor não é bom, coloca na Educação Infantil.” Ela já tinha relatado o problema. Mas não faça isso, tem que gostar.

> Teve concurso, mas não supriu a carência das escolas que tem Educação Infantil. Aí tem os contratos.

Entre os gestores, pareceu consenso a necessidade de formação inicial e continuada para os profissionais da Educação Infantil.

> Os professores do Infantil têm que ter pós-graduação na área. Eu vi necessidade em ter um especialista na área. E no Ensino Infantil eles saem de português, de matemática, de história, de geografia. E tem a agenda da criança, tudo o que a criança faz ela anota, tem que ler e devolver assinado.

> Tem uma creche, ela tem 500 alunos, então todos os professores eles passam por

> uma formação mensalmente, para eles estarem lá dentro têm que ser graduados. É obrigatório que todo mundo, desde o berçário até o nono ciclo tenha uma rotina pré-estabelecida pela Secretaria de Educação.

> O professor da creche tem capacitação, pelo menos uma vez por mês tem encontros na Secretaria da Educação, o professor de primeiro a terceiro, quarto, quinto, e por disciplinas também.

No entanto, nas falas, não registramos a importância de uma formação específica para esse profissional que contemple as necessidades da faixa etária de zero a cinco anos. Mais uma vez, a concepção de Educação Infantil sem uma função em si é apresentada pelos gestores.

4 I CONCLUSÃO

A análise das falas dos participantes dessa pesquisa leva a discussão sobre concepções e funções da Educação Infantil. Trata-se de um debate antigo que, apesar das mudanças na legislação definirem essa etapa do ensino com o foco no direito individual da criança, a concepção de etapa preparatória permanece presente nos discursos, na definição das metas das políticas e programas educacionais, nos projetos pedagógicos, etc.

A partir da década de 90, tanto os documentos oficiais da política educacional do país (BRASIL, 2006; 2010), quanto os estudos acadêmicos (KUHLMANN JR., 2000; KRAMER, 1992, 2006; TIRIBA, 2005, entre outros) compreendem a criança como o ponto de partida para a proposta pedagógica e à escola são atribuídas as funções de educar e cuidar.

Esse debate público vem se travando no campo acadêmico dos estudos das infâncias, nos documentos oficiais e no discurso dos movimentos sociais do direito da criança e da mulher e implica na concepção de infância adotada para que se defenda uma ou outra posição.

Ao compreender a infância apenas como etapa da vida que antecede outras etapas, no sentido do desenvolvimento para a vida adulta, prevalece a ideia de uma fase preparatória para um desenvolvimento posterior que ocorreria em uma determinada direção e a partir dos dispositivos institucionais, como a família, a escola, a justiça, etc. Nessa perspectiva, as ações de uma pré-escola preparatória são justificadas pela condição da criança de precursora do jovem e do adulto. Sendo assim, os investimentos na criança têm retorno no seu desempenho escolar futuro, na sua adequação à estrutura social vigente, etc. Parte-se de uma visão biologizante, onde a criança é um ser que requer cuidados, e de uma visão economicista, no qual a infância é um período de investimentos para que o retorno se dê no futuro. Essa perspectiva fundamenta a formulação de políticas e programas sociais e disputa espaço entre as

bandeiras de lutas dos movimentos de defesa dos direitos da criança e da mulher.

A perspectiva do direito da criança tem em sua formulação a infância enquanto uma construção cultural, social e histórica, com um significado em si. Dessa forma, rompe com uma abordagem universal da infância como fase natural do desenvolvimento, passando, assim, a ser compreendida em sua inserção no contexto social e político mais amplo. Nessa perspectiva, o atendimento à infância tem como foco o direito individual da criança, muito além dos benefícios que este possa vir a trazer para outros atores, como a sociedade, a família, a mãe ou mesmo para seu futuro.

É o resultado da tensão entre essas perspectivas que vem definindo as políticas públicas e as formas de atendimento na Educação Infantil, no que se refere aos diferentes aspectos das práticas de sala de aula, da formação docente, dos referenciais curriculares, políticas e gestão educacional.

Embora pareça ser um consenso que a permanência da criança numa instituição de Educação Infantil de qualidade traz benefícios para seu desenvolvimento e seu desempenho escolar posterior, o grande desafio no contexto atual de definição de políticas e programas é definir o foco do atendimento educacional para essa faixa etária, respeitando suas especificidades na forma de ser e entender o mundo e sua participação ativa como produtora de cultura e de conhecimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação.** Brasília: MEC, SEB, 2006.

BROOKS-GUNN, Jeanne. **Do you believe in magic?:** What we can expect from early childhood intervention programs. Society for Research in Child Development, 2003.

CAMPOS, Maria Malta; BHERING, Eliana Bahia; ESPOSITO, Yara; GIMENES, Nelson; ABUCHAIM, Beatriz; VALLE, Rachel; UNBEHAUM, Sandra. A contribuição da Educação Infantil de qualidade e seus impactos no início do Ensino Fundamental. **Educação e Pesquisa,** v. 37, n.1 p. 15-33, 2011.

KAGAN, Sharon Lynn. Qualidade na Educação Infantil: revisão de um estudo brasileiro e recomendações. **Cadernos de Pesquisa**, v.41, n.142, p.56-67, 2010.

KUHLMANN Jr. M. Histórias da Educação Infantil Brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, 2000.

KRAMER, Sônia. **A Política do Pré-escolar no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. As Crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96: p. 797-818, 2006.

LIMA, A. B. R.; BHERING, E. Um estudo sobre creches como ambiente de desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisas**, São Paulo, vol.36, no.129, pp.573-596, 2006.

MELHUISH, Edward C. **A literature review of the impact of early years provision on young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds**. London: Institute for the Study of Children, Families & Social Issues, 2004.

OLIVEIRA, M. A.; FURTADO, R.D.A.; SOUZA, T.N.D.; CAMPOS-DE-CARVALHO. M.I. Avaliação de ambientes educacionais infantis. **Paidéia.** Ribeirão Preto, vol.13, n.25, pp.41-58, 2003.

PEREIRA, Mayara Tortul; MARTURANO, Edna Maria; GARDINAL-PIZATO, Elaine Cristina; FONTAINE, Anne Marie Germaine. Possíveis contribuições da educação infantil para o desempenho e a competência social de escolares. **Psicologia Escolar e Educação**, vol.15, n.1 pp. 101-109, 2011.

TAGGART, Brenda; SYLVA, Kathy; MELHUISH, Edward; SAMMONS, P. & SIRAJ-BLATCHFORD, Iram. O poder da Pré-escola: evidências de um estudo longitudinal na Inglaterra. **Cadernos de Pesquisa**, v.41, n.142, p.68-99, 2010.

TIRIBA, L. Educar e cuidar: buscando a teoria para compreender os discursos e as práticas. In: KRAMER, S. **Profissionais da educação infantil:** gestão e formação. São Paulo: Ática, p.66-86, 2005.

CAPÍTULO 2

A EDUCAÇÂO SUPERIOR NO ESTADO DO MARANHÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL: ASPECTOS DA ORIGEM E A SUA IMPLEMENTAÇÃO

Marcia Cordeiro Costa
Universidade Federal do Maranhão,
Departamento de Biblioteconomia
São Luís- Maranhão.

RESUMO: Neste artigo apresenta-se a origem e a implementação da educação superior no Maranhão nas primeiras décadas do século XX e as politicas educacionais, especificando a influência de algumas delas nas perspectivas de ensino que foram sendo evolutivamente assumidas. Desse modo, inicia-se uma descrição histórica analisando a educação superior no Brasil e no Maranhão e a conjuntura politica no período estudado, e seu processo de organização das suas primeiras faculdades. Constata-se que para tal análise tem se como pressuposto que as políticas e gestão da educação superior a nível nacional e estadual são marcadas por múltiplas regulações envolvendo diferentes personagens, interesses e prioridades. Trata-se neste momento de contribuir, na perspectiva histórica, para a compreensão dos fatores preponderantes que resultaram na gênese desse nível de ensino em terras maranhenses.
PALAVRAS-CHAVE: Ensino superior. Política educacional. Maranhão.

ABSTRACT : This article presents the origin and implementation of higher education in Maranhão in the first decades of the twentieth century and educational policies, specifying the influence of some of them on the educational perspectives that have been evolutionarily assumed. Thus, a historical description is begun analyzing the higher education in Brazil and Maranhão and the political conjuncture in the studied period, and its process of organization of its first faculties. For this analysis, it is assumed that the policies and management of higher education at national and state level are marked by multiple regulations involving different personalities, interests and priorities. It is now a matter of contributing, in the historical perspective, to the understanding of the preponderant factors that have resulted in the genesis of this level of education in Maranhão lands.
KEYWORDS: Higher education. Educational policy. Maranhão.

1 I INTRODUÇÃO

Este estudo vem ao encontro de uma série de investimentos desenvolvidos no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão com a finalidade de trazer a tona aspectos relativos à História da Educação maranhense desde o Império à Primeira República. O objetivo

da pesquisa foi o de analisar as políticas educacionais no Estado do Maranhão nas primeiras décadas do século XX, investigando como essas políticas educacionais influenciaram a constituição do ensino superior no Estado. A escolha desse tema se justifica por procurar entender as mudanças ocorridas no ensino superior, em meio a tantos conflitos políticos, mudanças econômicas, sociais e pedagógicas, por que o país passava no referido período de estudo. Assim, procurando elucidar os interesses subjacentes à sua implementação. A década de 1930 apresentou algumas reformas da educação decretadas pelo Governo Central, que foram aceitas pelo governo do Estado do Maranhão. Considerando que o Estado do Maranhão era governado por interventores nomeados por Getúlio Vargas, em meio a revoluções e mudanças educacionais, buscamos revelar os pressupostos e as intenções, que estiveram subjacentes às iniciativas de regulamentação do ensino superior, quanto à intervenção do Estado na educação. Assim, buscamos desvelar o fechamento das faculdades durante o Estado Novo e as lutas travadas pela comunidade acadêmica em favor da sua abertura, que vinha de encontro às transformações por que passava o Maranhão em termos políticos, econômicos e sociais da época.

2 I A EDUCAÇÃO SUPERIOR E A POLITICA EDUCACIONAL NO BRASIL

A educação superior no Brasil emerge junto com o crescimento dos centros urbanos, marcada pela época, pelas características sociais e culturais em que se expandiram e pelo grupo de poder que a construiu. Nesse sentido, "[...] as primeiras escolas superiores se instalaram preferencialmente em grandes cidades [...] algumas foram instaladas por causa do papel cultural que desempenhavam. Um destaque para as cidades históricas de Ouro Preto, São Luís e Olinda". Machado (2007, p. 192). A partir dessas questões, não se pode historiar o ensino superior no Maranhão sem passearmos antes pela História do ensino superior no Brasil. Nesse passeio, em 1808, com a vinda da família real ao país, "[...] é instituída aqui o chamado ensino superior. Nascem as aulas régias, os cursos, as academias em resposta às necessidades militares da colônia, consequência da instalação da Corte no Rio de Janeiro" (LUCKESI et al, 2005, p. 34). O ensino superior no Brasil iniciou-se com a criação de escolas isoladas, em consequência do pacto colonial entre as nações europeias, Morosoni e Leite (1992). Nesse contexto, foram implantadas as escolas de Direito, em São Paulo e Olinda em 1854, e as de Medicina, na Bahia e no Rio de Janeiro. "O modelo adotado nessas escolas foi o franco-napoleônico, que se caracterizava por uma organização não universitária, mais profissional oralizante, centrado em cursos e faculdades, visando à formação de burocratas para o desempenho das funções do Estado". Pimenta e Anastasiou (2005, p. 147-148). Até então, Portugal não consentia, apesar dos esforços dos jesuítas, a criação de uma universidade no Brasil.

O projeto de criação e instalação de uma universidade no Brasil já era uma luta

de longo período que se prolongou desde o período colonial e imperial. De acordo com Berger (1976, p. 167), "[...] será no Império que ocorrerá uma„academização" do sistema educacional brasileiro. São criadas as primeiras Faculdades com o objetivo e o princípio de atender às elites". A expansão do ensino superior e a iniciativa privada se concretizam no período republicano, mais precisamente na República Velha (1889-1930), quando a Constituição da República, em 1891, descentralizou a oferta do ensino superior, permitindo que os governos estaduais e a iniciativa privada criassem seus próprios estabelecimentos. Teixeira (1969, p. 25) analisa o fato da seguinte forma:

> Até o final do século XIX existiam apenas 24 estabelecimentos de ensino superior no Brasil com cerca de 10.000 estudantes. A partir daí, a iniciativa privada criou seus próprios estabelecimentos de ensino superior graças à possibilidade legal disciplinada pela Constituição da República (1891). As instituições privadas surgiram da iniciativa das elites locais e confessionais católicas. O sistema educacional paulista surgiu nesta época e representou a primeira grande ruptura com o modelo de escolas submetidas ao controle do governo central. Dentre os cursos criados em São Paulo neste período, constam os de Engenharia Civil Elétrica e Mecânica (1896), da atual Universidade Mackenzie que é confessional presbiteriana. Nos anos seguintes, o sistema educacional apresentou uma expansão considerável, passando de 24 escolas isoladas a 133, 86 das quais criadas na década de [19]20.

Os anos 1920 apresentam-se marcados pelo aumento da procura por uma educação superior resultante das transformações políticas, sociais, econômicas e culturais em processo no Brasil. Tais transformações tiveram profundas repercussões nas décadas seguintes:

> Assim, promoveu-se a Semana de Arte Moderna de 22, em São Paulo, que rompeu com os moldes do academicismo na pintura, na música e na literatura, contribuindo para um contato mais direto com a vida brasileira e com as novas tendências da arte europeia mais viva. Do ponto de vista político, temos uma série de rebeliões, conhecida como o "movimento tenentista", que culminaram com a Revolução de 1930. É nesse período, ainda que se constituem, no Rio de Janeiro, a Academia Brasileira de Ciências (ABC), em 1922, cujas origens datam de 1916, quando é fundada a Sociedade Brasileira de Ciências, e a Associação Brasileira de Educação (ABE) instituída em 1924. Essas duas entidades iniciam um movimento pela modernização do sistema educacional brasileiro em todos os níveis, incluindo o universitário. (SCHWARTZMAN, 1979, p. 163).

"O que se propunha era bem mais que a simples criação de uma universidade: era a ampla reforma de todo o sistema de ensino superior, substituindo as escolas autônomas por grandes universidades, com espaço para o desenvolvimento das ciências básicas e pesquisas." Durham (2005, p. 202). Nesse cenário, temos a criação da primeira universidade na década de 1920, a universidade do Rio de Janeiro ou do Brasil como foi intitulada. A esse fato, Fávero (1999) assinala que na história do ensino superior brasileiro, a Universidade do Rio de Janeiro (URJ) é a primeira instituição universitária criada legalmente pelo governo federal, por meio do decreto n. 11.530, de 18 de março, em que o governo entende oportuno "[...] reunir em universidade no Rio de Janeiro, a Escola Politécnica, a Escola de Medicina e uma das Escolas de

Direito [...] sem que lhe fossem criados os mecanismos integradores entre as diversas faculdades existentes" (SILVA NETO, 1999, p. 61). O que bem identifica, no Brasil, o caráter agregacionista de escolas isoladas, mesmo na criação da referida universidade. Mas, apesar das divergências em sua criação, um aspecto não poderá ser esquecido: ela teve o mérito de provocar o debate em torno do problema universitário no país. Entretanto, esse fato abriu caminho para que, ao longo do tempo, outras instituições fossem criadas, como a própria ideia de universidade passasse por uma evolução (FÁVERO, 1999).

Dessa forma, a revolução de 1930 iria se transformar no motor acelerador desse processo, que "[...] veio abrir uma nova quadra na história política do país, na qual o aparelho educacional sofreu alterações de grande envergadura" (CUNHA, 1980, p. 150). O debate sobre a criação da universidade não se restringia mais às questões estritamente políticas, mas ao conceito e às funções de universidade na sociedade. Foi nesse cenário, que o governo de Getúlio Vargas promoveu uma ampla reforma educacional, autorizando e regulamentando o funcionamento das universidades, que se organizariam a partir de um núcleo formado por uma escola de Filosofia e Letras. Assim, o primeiro ministro da Educação no país, Francisco Campos, "[...] elabora e implementa reformas de ensino, embora não atendesse à principal bandeira do movimento nos anos 20 por não dar exclusividade pública ao ensino superior além de permitir a funcionamento de instituições isoladas" (MARTINS, 2002, p. 5).

Entretanto, em 11 de abril de 1931, é sancionado o projeto de reformas do ensino superior, que passa à história com o nome do ministro que o encaminha. A partir da reforma, há uma retomada típica do período monárquico, na centralização, por parte do governo, nas questões relacionadas ao sistema educacional superior. Segundo Durham (2005), a universidade já nasceu conservadora: o modelo de universidade proposto consistia, em grande parte, numa confederação de escolas que preservaram muito de sua autonomia anterior. Assim, 1937, se finda a Segunda República com o golpe que institucionalizou o Estado Novo. "O debate sobre a política educacional saía da sociedade civil e passava a ser controlado pela sociedade política, representada por um Estado ditatorial" (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1991, p. 47).

Esse período terá como marcos importante a criação, a instalação e a consolidação do ME organizado. Sendo assim, a memória dos feitos da União Nacional de Estudantes (UNE), criada em 11 de agosto de 1937, revela a importância dessa entidade unificadora das lutas estudantis em escala nacional, tanto aquelas voltadas para questões específicas e regionalizadas, quanto as guiadas por motivações políticas. O surgimento dessa entidade representou uma tomada de consciência dos estudantes, em nível nacional e tornou-se um divisor de águas do ME na História educacional do país. No ano seguinte em 1938, buscando oficializar o órgão que representaria o segmento universitário no seu II Congresso Nacional, a UNE realiza várias discussões e propostas pertinentes ao cenário do ensino superior brasileiro, imprime também um forte cunho "militante" em suas deliberações.

O período de 1931 a 1945 caracterizou-se por intensa disputa entre lideranças laicas e católicas pelo controle da educação. Em troca de apoio ao novo regime, o governo ofereceu "[...] à Igreja a introdução do ensino religioso facultativo no ciclo básico, o que de fato ocorreu em 1931. Porém na década seguinte a Igreja Católica toma iniciativa da criação de suas próprias universidades" (MARTINS, 2002, p. 5). Estava em questão a reforma de todo o sistema de ensino, de forma especial o da universidade: As principais críticas ao modelo universitário eram: "[...] a instituição de cátedra, a compartimentalização devido ao compromisso com as escolas profissionais da reforma de 1931 que resistiam à adequação e mantinham a autonomia, e o caráter elitista da universidade". (MARTINS, 2002, p. 3).

3 I A GÊNESE DO ENSINO SUPERIOR NO MARANHÃO: COMPONDO O CENÁRIO

A formação de um curso superior vivenciada no Maranhão, no decorrer da primeira República, não é diferente dos demais estados da federação. É autêntica herdeira de um país que apresentava os mesmos problemas crônicos da época colonial e imperial, vale lembrar que até meados do século XVIII, era o Estado, entre as unidades coloniais lusitanas, de vida mais precária e difícil.

> Entretanto, com a fundação da Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará e Maranhão (7/8/1755) e sua política econômica de incentivo a lavoura, ao comércio e mesmo à indústria, essa situação de penúria seria, quase de imediato, não só superada como substituída por uma progressiva abastança e crescente riqueza que se firmaria de tal modo nos vinte anos em que atuou a empresa, até ser extinta (25/2/1778) por D. Maria I, após a morte de seu pai e consequentemente queda do Ministério pombalino, que permitiria a esta nova situação perdurar no tempo até meados do século XIX e estende sua duração, embora em continuada regressão, até que a Abolição lhe jogasse a última pá de cal. Com isso, os grandes senhores de terra e futuros barões donos dos engenhos de açúcar e proprietários de fazendas de algodão, de arroz, de gado, passariam a viver, em São Luís e Alcântara [...]. (MEIRELLES, 1994, p. 56-57).

Na elite local, desde muito tempo, era costume mandar educar em Portugal as jovens das famílias abastadas e os rapazes formarem-se na Europa. Esses jovens estudantes, ao retornar ao Maranhão, exerciam um papel fundamental na transformação do comportamento da sociedade. Sendo eles o elo entre o Maranhão e o velho mundo com sua cultura milenar, berço de revoluções políticas e estilo de vida incomum (JORGE, 2000). Com uma educação privilegiada, aos jovens de elite estariam destinados os altos cargos da administração pública. O Maranhão, nesse período, apresenta várias questões sociais que eclodiram com o predomínio do modelo agroexportador, o poder exercido por coronéis, corrupção, política de favores, uso da máquina pública, exclusão das classes subalternas e poder concentrado nas mãos de uma minoria, além da ausência do Estado no que tange às questões sociais (BOTELHO, 2007). O Maranhão na Primeira República apresentava também fragilidades de ordem

econômica e social, "[...] cujo cenário ficou marcado pelo conjunto de acontecimentos que ensejaram o colapso do sistema monárquico e o alvorecer do novo regime que teve no exército a sua principal força, e na ausência de setores populares, o seu principal defeito" Botelho (2007, p. 159). Ao abordar o fato, Costa (1985) analisa que o novo regime instaurado não correspondia às aspirações da população e que a República não passaria de um simples golpe militar. A ideia de instalação de um curso superior ganhava espaço a partir desse período nas rodas e nos discursos dos intelectuais, Assim, com a proclamação da República,

> [...] a que o Maranhão aderiria formalmente a 18/11/1889, surgiriam, a pouco e pouco, as primeiras unidades isoladas de ensino superior, na terra, todas elas, de princípio, particulares e agora sem que fossem de fins religiosos, e isso depois de desfazer-se o sonho, sem dúvida prematuro, do poeta Sousândrade, da criação de uma universidade em São Luís. (MEIRELLES, 1994, p. 63).

O sonho e o desejo da primeira escola superior no Maranhão se realizaram a partir da ação de um grupo de intelectuais idealistas, entre eles Domingos de Castro Perdigão, árduo lutador pela criação da Faculdade de Direito no Maranhão, que conquistou um forte e decisivo aliado nessa empreitada, o cônsul de Portugal no Maranhão, o escritor Sr. Manoel Fran Paxeco. Muitos percursos e debates ocorreram em torno da concretização da primeira escola superior em terras maranhenses. Temos então em cena, a Faculdade de Direito do Maranhão, fundada em 28 de abril de 1918, durante uma assembleia reunida no recinto da Biblioteca Pública do Estado, onde se cria a Associação Organizadora do referido órgão. Composta a primeira diretoria, teve o Dr. Viana Vaz, como Diretor e 1.º vice-diretor o desembargador Henrique Couto, o primeiro juiz federal do Estado. O corpo docente fundador da faculdade era constituído por: Dr. Antonio Lopes, Dr. Godofredo Viana, Dr. Fran Paxeco, Dr. Viana Vaz, Dr. Raul da Cunha Machado, Dr. Clodomir Cardoso, que organizaram o primeiro vestibular, termo utilizado a partir de 1915 em substituição a exames preparatórios. Assim, foi realizado no dia 8 de junho de 1918. Instalada durante o governo de Herculano Nina Parga, a faculdade funcionou inicialmente no Beco de Sé, hoje travessa D. Francisco; depois, na Rua do Sol, esquina da Travessa do Sineiro (Godofredo Viana), defronte ao Teatro Arthur Azevedo, em prédio próprio (MEIRELLES, 1994). Nos anos seguintes, a faculdade de Direito fica sendo o único estabelecimento de ensino superior no Maranhão. Reconhecida como instituição de utilidade pública pela Lei Estadual n. 834, de 21 de março de 1919, tendo declaração válida dos diplomas por ela conferidos, em todo o território do Estado pela Lei n. 963, de 4 de abril de 1921. Já a conquista à equiparação da faculdade de Direito do Maranhão aos estabelecimentos federais congêneres foi autorizada pelo Conselho Superior de Ensino, em 16 de fevereiro de 1924 (MEIRELLES, 1994). A referida equiparação foi publicada no Diário Oficial da União, edição de 22 de fevereiro de 1924.

Nesse quadro de êxito de que se revestiu a Faculdade de Direito nos anos 1920,

surge o nosso segundo estabelecimento de ensino superior, a Escola de Farmácia no Maranhão, fundada a 12 de março de 1922. Idealizada inicialmente pelos Dr. Luís Lobato Viana e Cesário dos Santos Veras, contou com apoio nesse primeiro momento dos entusiastas farmacêuticos Bernardo Pedrosa Caldas e João Marcelino da Silveira Teixeira (DINO, 1996). Reconhecida, assim, pelo Estado como instituição de utilidade pública pela Lei n. 1.121 de 9 de maio de 1923 e seus diplomas validados em todo o território maranhense por ele expedido por decreto da Lei Estadual 1.163, de 7 de abril de 1924. Tem na direção desse novo estabelecimento de ensino superior, o médico e farmacêutico Dr. Achilles de Faria Lisboa.

Entretanto, em sua obra, o historiador Mário Meireles registra a iniciativa dos juristas Fran Paxeco e Domingos de Castro Perdigão à formação dessa nova escola em terras maranhenses. Só em 1925, a direção da Escola de Farmácia resolve congregar um Curso de Odontologia. O Maranhão não tinha a dispor cirurgião-dentistas formados, para atender à necessidade da sociedade, até porque não eram muitos os cursos dessa especialidade no país. Então, o Estado procurou resolver essa questão, através da Lei n. 764, de 23 de abril de 1917, que permitia os formados pela Escola Livre de Odontologia do Pará a exercerem a profissão, não somente na capital, mas em todo o Maranhão. Essa medida não resolveu definitivamente o problema, resultando na junção das escolas que passa a designar-se de Escola de Farmácia e Odontologia do Maranhão. Chegamos, assim, "[...] a última década da primeira metade do século XX com apenas uma Faculdade de Direito e uma Escola de Farmácia e Odontologia, equiparadas, ambas de fato e de direito, unidades de ensino superior" (MEIRELLES, 1994, p. 67). Assim sendo, o olhar se volta para a conjuntura da década de 1930, esse período inaugura outra etapa do ensino superior no país e, consequentemente, no Maranhão, decorrente das profundas mudanças no cenário político e educacional, resultante do governo Vargas (1930-1945). Surge, então, um aparelho de Estado centralizador no intento de estabelecer seu projeto nacionalista. Se a Primeira República é caracterizada pela descentralização política, após 1930 essa tendência se reverte na crescente centralização nos mais diversos segmentos da sociedade. Portanto, no Maranhão, "[...] a presença de interventores é reflexo do centralismo adotado no governo Vargas que contribuiu imensamente para aguçar os conflitos e consequentemente a instabilidade política no estado. **Só entre 1930 a 1937, governaram o Maranhão, sete interventores, cujos mandatos em geral, foram marcados por conflitos e instabilidades**." (BOTELHO, 2007, p. 178 grifo nosso).

No Maranhão, as faculdades de Direito, Farmácia e Odontologia – seguindo o exemplo das faculdades congêneres de Recife e São Paulo – instituem os Centros Acadêmicos de herança coimbrã, grandes polos de expansão cultural no país. Assim, as primeiras organizações estudantis tomam corpo institucional, com discussões ocorrendo dentro das referidas instituições em nosso Estado. O período de 1937 a 1945 assinalou a nova fase política e educacional do país, caracterizadas por um

conjunto de reformas educativas, que ficaram conhecidas como Leis Orgânicas de Ensino ou Reforma Capanema (MARTINS, 2002). Em nome do princípio da autoridade e da disciplina, decisões são tomadas e a autonomia universitária é negada. Entre os objetivos explicitados por esta nova ordenação jurídica e administrativa (Estado Novo), "[...] estavam as perspectivas de ordenamento da educação; a definição de competências entre os diferentes estratos de governo (municípios, estados e união); articulação entre os diferentes ramos de ensino e a implantação de uma rede de ensino profissionalizante". (CUNHA, 1980, p. 14). No Maranhão, o Estado Novo encontrou Paulo Ramos no exercício do governo. "Ele, além de ter aderido ao projeto político-ideológico do novo regime, era detentor da confiança do presidente, passando, por isso de governador eleito para interventor nomeado" (RODRIGUES, 1993, p. 105)

> No Maranhão, o estado novismo encontrou Paulo Ramos investido da primeira magistratura, e prontamente, o transformou em Interventor Federal. Foi o princípio de um processo de redefinição administrativa, carregado de peculiaridades, que, permanece necessitado de inteligências críticas e plásticas, capacitadas a decodificá-lo, com a disciplina dos preconceitos e dos comprometimentos. Qual foi a estratégia política de Paulo Ramos? Foi exatamente a de produção e consolidação de uma convincente autonomia administrativa, que promovesse o distanciamento gradativo dos tradicionais litigantes oligárquicos da máquina do Estado. As providências do elaborado taticismo resultaram no surgimento de uma consciência beligerante de combates: e os soldados, outros não foram, senão os intelectuais. Paulo Ramos promoveu uma reorganização administrativa, que compreendeu o funcionamento burocrático dos instrumentos do serviço público, sob o símbolo da austeridade vigilante do Interventor Federal. O moralismo de conteúdo simpático à pequena burguesia representou uma atividade legitimidade, dirigida para os agrupamentos cartoriais, procurando colocá-los em situação secundária, quanto ao instalado exercício particular do poder público. (CORRÊA, 1993, p. 207-208). RODRIGUES, 1993, p. 105).

Porém, nos anos que se seguiram, as faculdades ficaram sob o controle explícito dos poderes instituídos. Nesse contexto, em 1939, a faculdade de Direito do Maranhão e a Faculdade de Farmácia e Odontologia foram levadas a encerrar suas atividades. As razões atribuídas pelo Departamento Nacional de Ensino para o fechamento de ambas foram às irregularidades administrativas. Entretanto, há questionamentos quanto a tal versão, atribuindo essa ação a motivações políticas e não a problemas de caráter eminentemente técnico-administrativo. Dino (1996, p. 76-77) relata:

> A chamada História Oficial conta que as razões cassatórias foram de caráter eminentemente técnico-administrativo. [...] No tocante ao arquivo da vetusta Escola Jurídica, ao que se sabe por informações oficiosas, o Dr. Soares de Quadros, então fiscal do ensino federal, quando do seu fechamento, houve por bem de empacotar toda a papelada burocrática e a remeter de navio para o Ministério da Educação no Rio de Janeiro. Na mudança do MEC para Brasília os pacotes e mais pacotes referentes à vida da velha Salamanca foram extraviados ou incinerados. O certo é que, no MEC, já em Brasília, apesar de incessantes tentativas, jamais conseguimos obter qualquer informação satisfatória a respeito. Uma outra corrente de pensamento sustenta não se poder buscar as primas causas da cassação da velha Faculdade de Direito sem a análise histórica da presença ostensiva do Estado Novo nos setores cultural, econômico e educacional em terras maranhenses

Por fim, em 1941 adveio o Decreto n. 8.085 de 21 de outubro de 1941, que cassou o reconhecimento da faculdade de Direito, em consequência, foi forçada a fechar definitivamente suas portas, [...] "sendo seus arquivos recolhidos também ao Ministério e garantido, igualmente a seus alunos que se transferissem por escolas similares em outros estados." (MEIRELLES, 1994, p. 67). As faculdades foram reabertas somente em 1944, sob outra denominação e mantida pela recém-criada Fundação Paulo Ramos. "Por três longos anos, então, esteve a mocidade maranhense impossibilitada de sonhar com a conquista, na própria terra, de um diploma superior" (MEIRELLES, 1994, p. 68). Dessa forma, coube ao professor Luiz de Moraes Rêgo, Diretor geral da Instrução Pública, então presidente da Fundação, a reabertura dos Cursos de Direito e de Farmácia e Odontologia, "[...] marcando o começo da ação pública em direção ao ensino superior no Maranhão, reflexo da reorientação que o Estado brasileiro vivia desde os anos trinta, assumindo funções antes esquecidas ou relegadas à iniciativa privada". Nesse cenário, surge o primeiro curso superior de Enfermagem, a Escola de Enfermagem São Francisco de Assis, cuja criação está datada de 15 de julho de 1948, pelas Irmãs capuchinhas. Na direção dessa instituição, nós tínhamos o Dr. Carlos Macieira e a Irmã Metildes Maria. "Conforme o regimento datado de 1948, a Escola propunha-se a ministrar três cursos: Superior, Especialização e Auxiliar de Enfermagem." (ALMEIDA, 1998, p. 4). No referido ano, nós temos o fim da Segunda Guerra, a queda de Getúlio e, consequentemente, o afastamento do interventor Paulo Ramos na direção do Estado.

4 I CONCLUSÃO

Ao compor esse cenário, verifica-se que o ensino superior em nosso Estado, se comparado a outras localidades do Norte e Nordeste, teve sua implantação tardia, resultante do desinteresse da classe dominante que preferia enviar seus filhos para o exterior, e centros culturais mais desenvolvidos. Assim, concretizando o antigo desejo dos intelectuais maranhenses instala-se a primeira escola de ensino superior no Maranhão, a faculdade de Direito em 1918. Ensino que se amplia e consolida com a criação das faculdades, de Farmácia e Odontologia em 1920.

Conforme Durham (2005, p.5) "Precisamos reconhecer que, ao papel que cabia antigamente às instituições de ensino superior, o de formar uma pequena elite dirigente e uns poucos profissionais liberais, somaram-se, ao longo dos anos, muitos outros. Esta alteração afeta, basicamente, as universidades [...]". O campo das pesquisas em educação nos últimos anos ganhou dimensões que ampliaram os objetos e as ações educacionais que tem contribuído de forma significativa para criar mecanismos que possam contribuir para uma melhor compreensão sobre as politicas educacionais e suas instituições, caso deste trabalho as que se inseri no Ensino Superior no Maranhão, no sentido de entender melhor sua gênese e desenvolvimento ao longo do tempo para

podermos desenvolver ferramentas que contribuam com uma reflexão mais profunda a respeito do ensino superior, no que tange de sua implantação e avaliação no nosso Estado.

Isso se faz necessário no momento que as discussões em torno do Ensino Superior, bem como de Universidades ganham corpo no campo das ciências como um todo, buscando encontrar elementos que possam ampliar a compreensão sobre esta temática. A compreensão da criação e de estudo dos primeiros focos do ensino superior no Maranhão é uma condição sine qua non para podermos analisar e avaliar a instalação do Ensino Superior em nosso espaço educacional.

Portanto, é importante percebemos o campo educacional em que foram implantadas as duas primeiras instituições de ensino superior maranhense. Por tudo que tratamos até aqui, não somos ingênuos ao ponto de ignorar os efeitos perversos das escolhas politicas e econômicas do país e seus reflexos na educação superior, tão bem tratado pela literatura especializada em nosso recorte temporal. Entretanto, arriscamos dizer que, diante de um sistema originariamente elitista, com as devidas ressalvas, a implantação do ensino superior no Maranhão ira se configurar em grandes mudanças na educação como um todo, podemos até dizer que foi divisor de águas, ou melhor, um divisor educacional em nosso Estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. S. **História da UFMA**, ago. 1998. Entrevistador: Regina Helena Martins de Faria. São Luís. Entrevista concedida ao Projeto Memória de Professores da UFMA. 1998.

BERGER, M. **Educação e independência.** Porto Alegre: DIFEL,1976.

BOTELHO, Joan. **Conhecendo e debatendo a história do Maranhão**. São Luís: Fort, 2007.

CUNHA, L. A. **A universidade temporã:** o ensino superior da colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CORRÊA, R. Os acadêmicos da democracia autoritária, Victorino Freire, cidadão maranhense, e os de 45 na decolagem da utopia. In:____. **Formação social do Maranhão**: o presente de uma arqueologia. São Luís: SIOGE, 1993. cap. 5.

COSTA, E. V. da. **Da Monarquia à República:** momentos decisivos. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DINO, S. **A Faculdade de direito do Maranhão (1918-1941).** São Luís: EDUFMA, 1996.

DURHAM, E. Educação superior, pública e privada (1808 – 2000). In: SCHWARTMAN, Simon & BROCK, Colin. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 2005. p.197-240.

FÁVERO, M. de L. de A. **A universidade do Brasil**: um itinerário marcado de luta. Rio de Janeiro, n. 10, jan./abr. 1999.

_____. **A UNE em tempos de autoritarismo**. Rio de Janeiro:URFJ,1994.

FRAGA, M. D. **Universidade**: concepções, conceitos e projetos. Rio de Janeiro, 1982. Dissertação (Mestrado em Educação). Fundação Getúlio Vargas, 1992.

GHIRALDELLI JÚNIOR, P. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1991.

JORGE, S. B. **Política movida a paixão**: o jornalismo polêmico de Odorico Mendes. São Luís: Departamento de Comunicação Social; UFMA, 2000.

MEIRELLES, M.M. **Dez estudos históricos**. São Luís: Alumar, 1994.

MOROSONI, Marília; LEITE, Denise (org.) **Universidade e integração ao Cone Sul.** Porto Alegre: UFRGS, 1992.

MARTINS, A. C. P. **Ensino superior no Brasil**: da descoberta aos dias atuais. Acta Cirúrgica Brasileira, v. 17, São Paulo, 2002. Suplemento 3.

PIMENTA, S. G.; ANASTASIOU, L. das G. C. **Docência no ensino superior**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

QUEIROZ, T. **Os literatos e a República Clodoaldo Freitas, Higino Cunha e as tiranias do tempo**. 2. ed. Teresina: UFPB, 1998.

RODRIGUES, M. R. N. **Maranhão**: europeísmo ao nacionalismo. São Luís: SIOGE, 1993.

SOUSA, A. L. L. Construindo uma concepção da extensão sob a ótica do movimento estudantil brasileiro. In:_____. **A história da extensão universitária**. Campinas: Alínea, 2000. p. 25-28

SOUSA, F. M. de; BONFIM, M. da C. A. do; PEREIRA, M. das G. M. R. **Presente do passado**: a faculdade católica de filosofia na história da educação do Piauí. Teresina: EDUFPI, 2002.

SILVA NETO, M. A. de. **Das concepções de universidade**: uma perspectiva fenomenológico-existencial hermenêutica, São Luís: EDUFMA, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. **Formação da comunidade científica**. São Paulo; Rio de Janeiro: FINEP, 1979.

TEIXEIRA, A. **O ensino superior no Brasi**l: análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

ULLMANN, R.; BOHEN, A. **A universidade**: das origens e renascença. São Leopoldo: Unisinos, 1994.

CAPÍTULO 3

A IMPORTÂNCIA DA INCLUSÃO DE CRECHES COMO POLÍTICA PÚBLICA A FIM DE REDUZIR A DESIGUALDADE DE GÊNERO NO MERCADO DO TRABALHO

Aline Evelin Fabrício de Macedo
Universidade Estadual de Maringá
Maringá - PR

Ana Paula de Souza Santos
Universidade Estadual de Maringá
Maringá - PR

Fujie Kawasaki
Universidade Estadual de Maringá
Maringá - PR

Rafael Pereira
Universidade Estadual de Maringá
Maringá - PR

Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues
Universidade Estadual de Maringá
Maringá - PR

Welington Júnior Jorge
Universidade Estadual de Maringá
Maringá – PR

RESUMO: O contraste negativo presente nas relações de trabalho entre homens e mulheres, apesar de todo respaldo legal em sentido diverso, ainda é uma realidade marcante em nossa sociedade, advento de uma longa construção histórica, social, cultural e política. Entretanto, com a crescente presença feminina nas relações de trabalho e as diretrizes igualitárias e democráticas instituídas na Constituição Federal de 1988 e leis infraconstitucionais, inaugurou-se uma nova fase, valorizando o papel da mulher nas relações sociais, decorrentes de leis de caráter antidiscriminatório e políticas públicas inclusivas. No entanto, é possível verificar que a igualdade fática não foi alcançada em sua plenitude e que as desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho, permanecem. Nesse contexto, através de análise de dados, verificou-se como a creche pode influenciar de forma considerável a entrada e permanência da mulher na esfera produtiva, visto que grande parte da mão de obra disponível e não absorvida, concentra-se em mulheres que são mães de crianças pequenas. Deste modo, constata-se a grande importância de políticas públicas para a redução da desigualdade de gênero no mercado de trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Igualdade; Mercado de trabalho; Discriminação; Políticas Públicas; Creche.

ABSTRACT: The negative contrast in the labor relations between men and women, despite all legal support in a different sense, is still a marked reality in our society, the advent of a long historical, social, cultural and political construction. However, with the increasing feminine presence in labor relations and the egalitarian and democratic guidelines instituted in the Federal Constitution of 1988 and infraconstitutional laws, a new phase

was inaugurated, highlighting the role of women in social relations, deriving from antidiscriminatory and political laws inclusive public services. Still, it is possible to verify that phatic equality has not been fully achieved and that inequalities between men and women in the labor market remain. In this context, through data analysis, it was verified how day-care can significantly influence the entry and permanence of women in the productive sphere, since much of the available and non-absorbed labor is concentrated in women who are mothers of young children. In this way, the great importance of public policies for the reduction of gender inequality in the labor market is inferred.
KEYWORDS: Equality; Labor Market; Discrimination; Public Policy; Nursery

1 I INTRODUÇÃO

A desigualdade nas relações de trabalho é um grande obstáculo para o desenvolvimento humano de um país. Através da valoração do indivíduo no centro de relações jurídicas, fez-se que as desigualdades fossem identificadas e valorizadas, e nesse sentido, pretende-se avaliar os reflexos dessas ações sobre as mulheres, com suas particularidades inerentes à sua natureza. Desprezar esses valores, que gerem algum efeito sobre a sua pessoa ou seu ambiente laboral, consiste em restringir à pessoa a condição de coisa, afastando a sua dignidade, que lhe é própria de sua existência.

Considerando a pluralidade de cenários socioculturais e econômicos presentes nas relações jurídicas, é de grande importância tratar acerca da vulnerabilidade da mulher, de modo que esta não pode ser desconsiderada. Não se trata, portanto, de um fator de diferenciação, mas sim de igualdade. Desta forma, ao se identificar como indivíduo vulnerável, é possível reconhecer e compreender a vulnerabilidade do outro.

Diante da globalização da economia e a consequente solidificação da mulher no mercado de trabalho, é possível verificar que a discriminação entre sexos passou a refletir também no universo produtivo. Nesse contexto, verifica-se a existência da vulnerabilidade da mulher no âmbito trabalhista, diante de um extenso histórico de opressão, exploração e inferioridade. E, ainda que haja inúmeros avanços e movimentos protecionistas nesse sentido, ainda há muito a ser conquistado.

Nesse sentido, trataremos acerca de uma das faces da discussão de gênero que permeia a inclusão da mulher no mercado de trabalho, assim como a conciliação entre as responsabilidades familiares e o trabalho remunerado. Deste modo, o presente artigo se propõe a refletir acerca da importância das políticas públicas no Brasil, em especial a inclusão de creches, com o fim aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho, uma vez que estas podem ter caráter decisivo sobre a possibilidade da entrada da mulher no espaço produtivo.

2 I DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

A Constituição Federal traz expressamente em seu artigo 5º, inciso I, o princípio da isonomia, aduzindo que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações nos termos da Constituição, cujo fundamento se deriva do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1, inciso III da CF). Consonantemente, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), possui um capítulo próprio destinado à proteção do trabalho da mulher. Porém, a efetivação de tais direitos e garantias não tem se confirmado na prática.

O conceito de igualdade foi compreendido de diversas maneiras ao longo da história. Nos dias de hoje, temos que a concepção de tratamento igualitário ganha forma e sentido quando os sujeitos são efetivamente tratados como iguais, ainda que para isso seja necessário valer-se da desigualdade positiva, e assim contribuir para a promoção da igualdade de fato entre os gêneros. São inegáveis, portanto, as diferenças biológicas e sociais entre os indivíduos, mas a humanidade deve ser entendida de forma una.

Entende-se, portanto, que a igualdade perante o Direito, não se limita ao sentido puramente formal. Nesse sentido, Alexandre de Moraes[1] aduz que:

> A Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito (...)

Desta forma, conclui-se que por vezes, faz-se necessário o favorecimento de certos grupos da sociedade que se encontram em posição de maior vulnerabilidade, a fim de atenuar ou extinguir distorções e desigualdades. Tratam-se de políticas afirmativas que têm em vista o progresso da nação.

Nesse sentido, o presente estudo atribui tratamento especial ao papel da mulher trabalhadora no Brasil e a necessidade de ações afirmativas para a redução da desigualdade de gênero em âmbito trabalhista, considerando que essas distorções são resultadas de um elemento cultural, uma vez que as mulheres muitas vezes assumem as responsabilidades domésticas e prestam dupla jornada de trabalho.

Segundo estudo realizado no ano de 2016, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), intitulado de Estatísticas de Gênero: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil[2], demonstrou-se que em média, as mulheres recebem 76,5% do

1 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional: Princípio da Igualdade e a Extinção de Discriminações Absurdas.** São Paulo: Atlas, 2011

2 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de Gênero - Indicadores**

rendimento dos homens. Sendo que a diferença salarial é ainda maior quando se considera o ensino superior completo, pois nesta categoria, o rendimento das mulheres no mercado de trabalho equivale a 63,4% dos homens.

Apesar da escolaridade de nível superior das mulheres, na faixa etária entre 25 e 44 anos, ser em média de 21,5%, contra 15,6% dos homens, isto não se traduz em ocupação de posições de destaque, pois, conforme o estudo, 62,2% dos cargos gerenciais é ocupado por homens e 37,8% por mulheres.

Verificou-se também que as mulheres dedicam 73% a mais de horas do que os homens nos afazeres domésticos e cuidados pessoais, sendo elas com 18,1 horas semanais, contra uma média de 10,5 horas semanais dos homens.

Além disso, quando se trata de conciliar trabalho remunerado com os afazeres domésticos e cuidados pessoais, elas são as que mais aceitam empregos de carga horária menor, totalizando 28,2%. Já entre os homens, o índice fica em 14,1%.

Demonstrou-se também que entre os jovens brasileiros de 15 a 29 anos, 21,1% das mulheres interrompem os estudos para trabalhar, cuidar da casa ou de filhos, enquanto 7,8% dos homens, não trabalham ou estudam.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) apresentou em 2018 um relatório global sobre a participação feminina no mercado de trabalho[3], aduzindo que apenas 56% das mulheres em idade economicamente ativa estão empregadas no Brasil, enquanto os homens totalizam 78,2%. Demonstrou também que, o grupo de mulheres que enfrentam maior vulnerabilidade é o das trabalhadoras domésticas, pois estudos comprovam que 92% dos trabalhadores domésticos são mulheres, dessas 60% são negras e 41,5% são chefes de família e 40% são diaristas, ou seja, o nível de informalidade das mulheres dos grupos mais pobres é muito maior.

Denota-se a partir da análise dos estudos do IBGE e OIT, que as vulnerabilidades das mulheres são decorrentes da própria condição feminina, gerando a discriminação de gênero, provocando desigualdade de rendimentos entre homens e mulheres e de maior alocação das mulheres nos segmentos de trabalhos precários.

Deste modo, segundo o DIEESE[4], temos que as mulheres brasileiras enfrentam severas dificuldades no mercado de trabalho, representando mais da metade da população desempregada e, quando ocupadas, recebem rendimentos menores do que o dos homens e têm dificuldade para manterem-se empregadas.

---

sociais das mulheres no Brasil. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil?=&t=resultados >. Acesso em 02 de novembro de 2018.

3 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Emprego Mundial e Perspectivas Sociais: Tendências para as Mulheres 2018 - Panorama Global.** Disponível em <https://www.ilo.org/global/research/global--reports/weso/trends-for-women2018/WCMS_619577/lang--en/index.htm>. Acesso em 02 de novembro de 2018.

4 DIEESE. **A inserção das mulheres nos mercados de trabalho metropolitanos e a desigualdade nos rendimentos. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED): Boletim de março de 2013.** Disponível em <https://www.dieese.org.br/ analiseped/2013/2013pedmulhermet.pdf. >. Acesso em 02 de novembro de 2018.

Nesse contexto, o quadro se agrava quando se trata de mulheres negras, que constituem parte da parcela mais pobre da sociedade brasileira, sendo que essas barreiras refletem o longo histórico de desigualdades sociais e raciais presentes no país.

Por fim, conclui-se que a discriminação de gênero é um fator determinante para as possibilidades de acesso, permanência e condições de trabalho. A necessidade de transformar as condições nas quais elas se inserem e estão inseridas, constitui-se em um desafio relevante para a construção de novas relações sociais.

3 I DA INCLUSÃO DE CRECHES COMO FORMA DE POLÍTICA PÚBLICA A FIM DE REDUZIR A DESIGUALDADE DE GÊNERO EM ÂMBITO TRABALHISTA

As políticas públicas têm papel fundamental na redução das desigualdades sociais, sendo que um dos grandes desafios das políticas brasileiras é o incentivo a maior participação feminina no mercado de trabalho.

Atualmente existe uma gama muito ampla de programas e intervenções políticas que podem gerar impactos sobre os resultados do emprego feminino. No entanto, para identificar as principais políticas, devemos reconhecer o conjunto de fatores que restringem a participação das mulheres no mercado de trabalho. Diante da análise dos dados apresentados no item anterior, temos evidências de que houve investimentos na educação das mulheres, no entanto, o acesso à educação não é suficiente. O componente setorial, ou a concentração de mulheres em setores de baixa rentabilidade, também afeta as taxas de empregabilidade e salários, o que cria desigualdades importantes entre homens e mulheres.

Entretanto, estes fatores explicam tão somente uma parte da baixa participação da mulher no espaço produtivo. A maioria da população fora do mercado de trabalho é formada por mulheres entre 24 e 45 anos. Este grupo, que concentra um grande número de capital humano disponível e não absorvido, deve-se ao fato de ser formado em sua maioria de mulheres que são mães de crianças pequenas.

O presente estudo versará sobre a política pública de oferta de creche para as crianças, sendo este um dever do Estado, assegurado na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 7º, inciso XXV e 208, inciso IV, direito este de extrema relevância para as mulheres, que respondem majoritariamente pelas práticas sociais de cuidado, de modo que impacta positivamente sobre o cotidiano de crianças, e a inserção de seus responsáveis no mercado de trabalho.

Todavia, a baixa priorização e falta de investimento neste setor pelo Estado, resultou em uma rede de atendimento precária, levando grande parte da população que necessita deste serviço a crer que é preciso recorrer às vias particulares deste serviço, fato que se torna incompatível com a renda da maioria das mulheres brasileiras.

Com base em estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE), levando-se em conta dados do Censo 2010[5], o nível de ocupação das mulheres tem relação direta com a frequência de seus filhos a creches, sendo que das mulheres que tinham filhos de até 3 anos em creche, 64% tinham emprego, já entre as mulheres com filhos que não frequentavam creche, o percentual era 41,2%.

No mesmo sentido, a pesquisa Data Popular[6], intitulada "Creche como demanda das mulheres por políticas públicas", apontou que:

- a falta de vagas em creches é um grave problema vivido em todas as 9 regiões metropolitanas pesquisadas, mais o Distrito Federal.
- 88% das mulheres entrevistadas apontam a creche como uma das principais demandas ao poder público.
- 45% das mulheres que trabalham não têm ajuda para cuidar dos filhos.
- 34% das entrevistadas apontam que encontrar vaga em creche é a principal dificuldade para as mulheres que trabalham.

Os dados indicam que a assistência a crianças em creches está intrinsecamente relacionada com a participação feminina na força de trabalho, dado o conflito entre a demanda de tempo para atividades de trabalho e de cuidados com os filhos.

Assim, conforme a pesquisa "Educação que produz. Mulheres, trabalho e creches na América Latina e no Caribe" realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, e seus autores Díaz e Rodríguez[7], o sucesso das políticas de assistência a crianças depende de seus níveis de utilização, e estes por sua vez, dependem de como eles são integrados em programas ofertados, ou seja, para concretizar os fins propostos devem atender a requisitos básicos, tais como, proximidade com a residência da mãe e em horários compatíveis com sua jornada de trabalho.

Segundo Pelicioni e Candeias[8], as primeiras creches públicas no Brasil, foram criadas na década de 1960, pela Prefeitura Municipal de São Paulo, mas com o gerenciamento feito por entidades particulares, responsáveis também, pela orientação do trabalho junto às crianças. As creches de responsabilidade exclusiva da Prefeitura (creches diretas) foram instituídas na década de 1970, mostrando-se um empreendimento de elevado custo. Na década de 1980, passou-se a defender novamente o convênio com entidades particulares, já que o atendimento se restringia apenas à pequena parte da demanda. Em 1984, somente 5,9% das crianças de 6

5 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010 – Educação e Deslocamento**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/545/cd_2010_educacao_e_deslocamento.pdf >. Acesso em 02 de novembro de 2018.

6 Pesquisa por amostragem realizada em 2012, nas regiões metropolitanas de Pernambuco, Pará, Ceará, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal.

7 EDUCACIÓN QUE RINDE Mujeres, trabajo y cuidado infantil en América Latina y el Caribe RESUMEN Mercedes Mateo Díaz y Lourdes Rodríguez-Chamussy. Disponível em: <https://docplayer.es/48479929-Educacion-que-rinde-mujeres-trabajo-y-cuidado-infantil-en-america-latina-y-el-caribe-resumen-mercedes-mateo-diaz-y--lourdes-rodriguez-chamussy.html>. Acesso em 02 de novembro de 2018.

8 PELICIONI, M.C.F.; CANDEIAS, N.M.F. **A Creche e as Mulheres trabalhadoras no Brasil.** Rev. Bras. Cresc. Desenv. Hum., São Paulo, 7(1) 1997.

anos ou menos e de famílias de até 5 salários mínimos eram atendidas na cidade de São Paulo. A expansão de creches municipais deve-se principalmente ao grande crescimento populacional (principalmente de pessoas com baixa renda), ao aumento da industrialização e do setor de serviços, à integração da mão-de-obra feminina na população economicamente ativa e, também, ao Movimento de Luta por Creches, em resposta à resolução do I Congresso da Mulher Paulista, em 1979.

A proposta desse movimento foi a criação de uma rede de creches totalmente mantida pelo Estado, com a participação da comunidade na orientação e na escolha de seus funcionários. Diferentemente do que ocorreu nos países norte-americanos e europeus, no Brasil não se questionou o conteúdo implícito da proposta educativa, desenvolvida nas creches.

Atualmente, no Brasil apenas cerca de 30% das crianças têm vagas garantidas nas creches, conforme noticiado em 19 de outubro de 2017, no site Valor Econômico[9]:

> Longe de atingir a meta de oferecer creches a pelo menos metade **das crianças de zero a 3 anos no país, o Brasil deixa de atender justamente as famílias mais pobres, indicam levantamentos realizados pela Fundação Abrinq e pelo movimento Todos pela Educação.** Embora a meta do Plano Nacional de Educação (PNE) seja a de atender no mínimo 50% das crianças nessa faixa etária até 2024, **só há vagas em creches para 30% delas.** Mantida a taxa atual de crescimento, o país só atingirá a meta em 25 anos. "**A má distribuição do atendimento vem sendo insuficiente para reparar desigualdades históricas da sociedade brasileira", afirma relatório do Anuário da Educação Básica 2017**, elaborado pelo movimento Todos pela Educação com base em números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Ministério da Educação (MEC). (Grifo nosso).

Segundo Viana[10], temos que a situação do país é de que com a criação recente de políticas públicas voltadas exclusivamente para a educação infantil, pró-infância e pró-infantil, ambos sob tutela do governo federal, mostraram certo avanço na área. Todavia, a responsabilidade por esse nível de ensino é dos municípios, dividindo a atenção com o ensino fundamental, mas, além do baixo nível de abrangência das políticas públicas de creche, é imprescindível discutir o funcionamento das creches existentes no serviço público, sendo que estas cobrem parcialmente o horário comercial, se tornando um problema para as trabalhadoras em tempo integral.

Desta forma, demonstra-se que as políticas públicas de expansão de creches do Estado são temas fundamentais na discussão das relações de gênero no mercado de trabalho e a superação das desigualdades, tendo impacto direto na possibilidade ou não de trabalho das mulheres que são mães de crianças pequenas.

---

9 VALOR ECONÔMICO. **Reportagem "Brasil levará 25 anos para oferecer creches para 50% das crianças**. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5160972/brasil-levara-mais-25-anos-para-oferecer-creches-para-50-das-criancas> Acesso em 04 de novembro de 2018.

10 VIANA, IARA AZEVEDO VITELLI. **O papel da creche na conciliação feminina entre trabalho e família e relações de gênero no mercado de trabalho: horas trabalhadas na ocupação principal.** Disponível em < http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/ Acesso em 02 de novembro de 2018.

4 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao decorrer das décadas, é possível verificar que a igualdade prevista na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais não é uma realidade absoluta para a mulher trabalhadora. A desigualdade baseada na discriminação é um obstáculo verificado mundialmente, mas acentuada em países cuja diversidade econômica e cultural é tão intensa.

No cenário brasileiro, a profunda discrepância entre homens e mulheres no mercado de trabalho, reflete uma construção histórica e cultural, no qual cabe ao homem articular as relações no seio familiar e prover financeiramente as necessidades de sua família, além de fatores econômicos, políticos e sociais, que têm influência direta na posição profissional das mulheres.

Desta forma, políticas afirmativas ou leis que impeçam a discriminação de nada adiantam se não houver efetividade em sua aplicação, tornando-se imprescindível uma efetiva mudança na base social, uma vez que, evidências demonstram que não se deve elevar somente o nível educacional de determinadas parcelas da sociedade, especialmente as de baixo poder aquisitivo, mas também promover políticas inclusivas apostando na cooperação e solidariedade, necessária à promoção da igualdade da mulher no âmbito social e trabalhista, assim como possibilitar recursos e serviços públicos coletivos que auxiliem a mulher a conciliar a dupla jornada de atividades remuneradas e domésticas, principalmente com a disponibilização de vagas em creches públicas e gratuitas, fato que contribui diretamente à inserção das mulheres, principalmente as mães, no mercado de trabalho brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Tânia. **Mulheres no mercado de trabalho: onde nasce a desigualdade?** Disponível em < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema7/2016_12416_mulheres-no-mercado-de-trabalho_tania-andrade>. Acesso em 02 de novembro de 2018.

BARROS, Alice Monteiro de. **A Mulher e o Direito do Trabalho**. São Paulo: LTR, 1995.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **Mulher Sociedade e Vulnerabilidade**/ Patrícia Tuma Martins Bertolin, Denise Almeira de Andrade, Monica Sapucaia Machado – Erechim: Deviant, 2017.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Sítio do Planalto. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ constituicaocompilado.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2018.

CALIL, Léa Elisa Silingowschi**. Direito do Trabalho da Mulher: a questão da igualdade jurídica ante a desigualdade fática**. São Paulo: LTR, 2007.

DATA POPULAR. **Creche como demanda das mulheres por políticas públicas.** Disponível em < http://agenciapatriciagalvao.org.br/wpcontent/uploads/2012/10/Creches_-_Divulgacao.pdf>. Acesso em 02 de novembro de 2018.

DIEESE. **A inserção das mulheres nos mercados de trabalho metropolitanos e a desigualdade nos rendimentos. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED): Boletim de março de 2013.** Disponível em <https://www.dieese.org.br/ analiseped/2013/2013pedmulhermet.pdf. >. Acesso em 02 de novembro de 2018.

DÍAZ, Mercedes Mateo. RODRÍGUEZ-CHAMUSSY, Lourdes. **EDUCACIÓN QUE RINDE- Mujeres, trabajo y cuidado infantil en América Latina y el Caribe**. Disponível em: <https://docplayer.es/48479929-Educacion-que-rinde-mujeres-trabajo-y-cuidado-infantil-en-america-latina-y-el-caribe-resumen-mercedes-mateo-diaz-y-lourdes-rodriguez-chamussy.html>. Acesso em 02 de novembro de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010 – Educação e Deslocamento**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/545/cd_2010_educacao_e_deslocamento.pdf >. Acesso em 02 de novembro de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil?=&t=resultados >. Acesso em 02 de novembro de 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional: Princípio da Igualdade e a Extinção de Discriminações Absurdas**. São Paulo: Atlas, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**. Emprego Mundial e Perspectivas Sociais: Tendências para as Mulheres 2018 - Panorama Global.** Disponível em <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends-for-women2018/WCMS_619577/lang--en/index.htm>. Acesso em 02 de novembro de 2018.

PELICIONI, M.C.F.; CANDEIAS, N.M.F. **A Creche e as Mulheres trabalhadoras no Brasil.** Rev. Bras. Cresc. Desenv. Hum., São Paulo, 7(1) 1997.

VALOR ECONÔMICO. **Reportagem "Brasil levará 25 anos para oferecer creches para 50% das crianças**. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5160972/brasil-levara-mais-25-anos-para-oferecer-creches-para-50-das-criancas> Acesso em 04 de novembro de 2018.

VIANA, IARA AZEVEDO VITELLI. **O papel da creche na conciliação feminina entre trabalho e família e relações de gênero no mercado de trabalho: horas trabalhadas na ocupação principal.** Disponível em < http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/>.Acesso em 02 de novembro de 2018.

CAPÍTULO 4

A IMPORTÂNCIA DO PIBID E SEUS IMPACTOS NA ESCOLA: DOIS ESTUDOS DE CASO EM MÚSICA

Cristina Rolim Wolffenbüttel
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
Montenegro – Rio Grande do Sul

Guilherme da Silva Ramos
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
Montenegro – Rio Grande do Sul

Romeu Riffatti
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
Montenegro – Rio Grande do Sul

Sita Mara Lopes Sant'Anna
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
Montenegro – Rio Grande do Sul

RESUMO: O Pibid-Música/Uergs teve início com o subprojeto "Artista e Arteiro", pelo Edital nº 001/2011/CAPES, em 2012. Realizava-se um trabalho interdisciplinar com vinte estudantes dos cursos de licenciatura em Artes Visuais, Dança, Música e Teatro, que atuavam em duas escolas públicas estaduais de Montenegro/RS. Com o Edital nº 061/2013/CAPES, implementado em uma escola em 2014, um novo projeto institucional foi elaborado pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, tendo subprojetos específicos, e resultando no subprojeto "Música", com bolsas para dez estudantes de iniciação à docência. Este artigo relata algumas das ações empreendidas pelos subprojetos, apontando impactos observados. A metodologia utilizada incluiu o estudo de caso como método, entrevistas, observações, coletas de documentos como técnicas para a coleta dos dados, e a análise de conteúdo como técnica para a análise dos dados. O referencial teórico utilizado fundamentou-se em conceitos da Educação Musical e na Abordagem do Ciclo de Políticas. Os resultados apresentam os impactos do Pibid em Música, da Uergs, em Montenegro/RS. Dado o contexto político e educacional da atualidade, esta pesquisa poderá contribuir para a análise da relevância do Pibid no cenário educacional brasileiro, sua importância e necessidade de continuidade como política pública de incentivo à docência.

PALAVRAS-CHAVE: Pibid-Música/Uergs; Impactos do Pibid; Políticas Educacionais.

ABSTRACT: The Pibid-Música/Uergs started with the "Artista e Arteiro" subproject, by the Call for Proposals no. 001/2011/CAPES, in 2012. A interdisciplinary work was done with twenty students of the degree courses in Visual Arts, Dance, Music and Theater, who worked in two state public schools in Montenegro/RS. With the Call for Proposals no. 061/2013/CAPES, implemented in a school in 2014, a new institutional project was prepared by the State University of Rio Grande do Sul, with specific subprojects, resulting in the subproject "Music", with scholarships for ten students from teaching initiation. This article reports on

some of the actions undertaken by the subprojects, pointing out observed impacts. The methodology used included the case study as method, interviews, observations, data collection as techniques for data collection, and content analysis as a technique for data analysis. The theoretical framework used was based on concepts of Music Education and the Approach of the Policy Cycle. The results show the impacts of Pibid in Music, from Uergs, in Montenegro/RS. Given the current political and educational context, this research may contribute to the analysis of the relevance of Pibid in the Brazilian educational scenario, its importance and the need for continuity as a public policy to encourage teaching.
KEYWORDS: Pibid-Music/Uergs; Pibid Impacts; Educational Policies.

1 I INTRODUÇÃO

O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), iniciativa voltada para o aperfeiçoamento e valorização da formação de professores para a Educação Básica, concede bolsas para alunos de licenciatura, participantes de projetos de iniciação à docência, desenvolvidos por Instituições de Ensino Superior (IES), em parceria com escolas de Educação Básica da rede pública de ensino. Os projetos promovem a inserção dos estudantes no âmbito escolar, desde o início da sua formação acadêmica, para que desenvolvam atividades didático-pedagógicas, sob a orientação de um docente da licenciatura e de um professor supervisor da escola.

De acordo com o Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010 (BRASIL, 2010), que dispõe sobre o PIBID e dá outras providências, em seu Art.1º:

> O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - PIBID, executado no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, 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).

No Decreto estão previstos quatro tipos de bolsistas: estudante de licenciatura, coordenador institucional, coordenador de área e professor.

Ao longo dos anos, desde sua criação, em 2007, o PIBID tem contribuído para a formação inicial de licenciandos de várias áreas do conhecimento, em diversos municípios e estados do país. Posteriormente, em 2009, a partir da implementação de políticas para a valorização do Magistério, houve uma expansão, passando o Pibid a atender toda a Educação Básica.

O programa tem gerado inúmeros benefícios, quer seja junto às licenciaturas, quer seja nas escolas em que os estudantes pibidianos atuam. Conforme Gatti (2013), o Pibid tem atingido “parcelas significativas de estudantes de licenciatura por meio de bolsas vinculadas a projetos com as escolas, contemplando com bolsa também os coordenadores, na universidade, e os supervisores (professores da escola)

responsáveis pelas ações" (p. 63).

Os impactos do Pibid têm sido ressaltados nas investigações (DARROZ; WANNMACHER, 2015; PRANKE; FRISON, 2015; SANT'ANNA; MARQUES, 2015; ALBUQUERQUE; FRISON; PORTO, 2014; GATTI; ANDRÉ; GIMENES, 2014; MATEUS, 2014; BERGAMASCHI; ALMEIDA, 2013; GATTI, 2013; GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011). Gatti (2013) constata que:

> o PIBID vem possibilitando, na visão de todos os envolvidos com sua realização, um aperfeiçoamento da formação inicial dos docentes para a educação básica. Em particular destacamos a apreciação dos licenciandos que participam deste programa os quais declaram reiteradamente em seus depoimentos como o Pibid está contribuindo para a sua formação profissional em função de propiciar contato direto com a realidade escolar nos inícios de seu curso, contato com a sala e os alunos, possibilitando-lhes conhecer de perto a escola pública e os desafios da profissão docente. (GATTI, 2013, p. 12).

2 | O PIBID EM MÚSICA NO BRASIL

A literatura em Educação Musical no país, desde 2010, tem compartilhado resultados, benefícios e aprendizados oriundos do Pibid. Os textos produzidos, desde então, versam sobre diversas temáticas, auxiliando na ampliação da compreensão cerca deste programa.

Os relatos de experiência têm sido bastante frequentes na produção textual do PibidD, tanto em se tratando do trabalho desenvolvido pelos pibidianos nas escolas (CORUSSE; JOLY, 2014; DAROSCI; POFFO, 2014; SANTOS; MONTEIRO, 2014; PEREIRA; REIS; BONA, 2012; ZIMATH; VOLKMANN; HOL; BONA, 2012), quanto de outros bolsistas, como as supervisoras, por exemplo (TORRES; LEAL, 2014).

As pesquisas realizadas pelos pibidianos, incluindo a realização de diagnósticos sobre a música na escola de atuação dos bolsistas (MAUS; MANZKE; CIOCCA; HIRSCH; AZAMBUJA, 2012; NEVES, 2012) e as investigações sobre concepções de estudantes da escola parceira sobre aulas de música (WOLFFENBÜTTEL; SALVADOR; GARIBOTTI; ANDRADE, 2012) também demonstram a produção resultante deste programa nacional.

Pesquisas que analisam o Pibid, de diversos modos, também têm crescido ao longo dos anos. Constata-se a existência de pesquisas em nível de pós-graduação, que tratam do histórico do programa (AMENT; JOLY, 2014), bem como investigações sobre os objetivos e a relação do Pibid com a licenciatura em Música (MONTANDON, 2012). Deve-se destacar, também, a contribuição oriunda das investigações sobre a produção existente sobre o Pibid em Música no Brasil (SANTOS *et al*, 2014) e seu impacto na formação docente (NASCIMENTO; ABREU, 2014; QUADROS JÚNIOR; COSTA, 2015; PIRES, 2015; ROSSATO; GARBOSA, 2014).

Toda esta produção traduz a relevância que tem o Pibid, tanto para a iniciação à docência em música, quanto para as demais licenciaturas no Brasil, além da

contribuição para a inserção da música nas escolas.

Partindo do que as pesquisas têm revelado, bem como da experiência vivenciada junto aos subprojetos “Artista e Arteiro” e “Música”, da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Uergs), em Montenegro/RS, surgiram questionamentos: Quantos dos licenciados em Música que participaram dos subprojetos do PIBID, na Uergs, em Montenegro/RS, seguiram a carreira docente na área? Qual a influência dos subprojetos em suas vidas profissionais? Considerando- se os objetivos dos subprojetos “Artista e Arteiro” e “Música”, da Unidade da Uergs, em Montenegro/RS, de desenvolver ações pedagógico-musicais e de intervenção musical no contexto escolar, quais os resultados que se apresentaram nas escolas integrantes destes subprojetos? Qual o impacto produzido pelos subprojetos “Artista e Arteiro” e “Música” na formação inicial de licenciandos em Música e nos contextos das escolas? Partindo destes questionamentos, o presente projeto objetivou investigar o impacto produzido pelos subprojetos Pibid “Artista e Arteiro” e “Música”, da Uergs, em Montenegro/RS.

3 I METODOLOGIA

Para realizar esta investigação, optou-se pela abordagem qualitativa e pelo estudo de caso como método. As técnicas para a coleta dos dados incluíram entrevistas, observações e coleta de documentos. A análise dos dados foi efetuada com base na análise de conteúdo (MORAES, 1999).

A opção pela abordagem qualitativa deu-se pelo fato de não se pretender quantificar os dados obtidos, mas analisá-los em sua particularidade, tendo em vista o objetivo de investigar o impacto produzido pelos subprojetos “Artista e Arteiro” e “Música”, da Uergs, em Montenegro/RS; portanto, dois casos. Considerando-se que o objetivo de um estudo de caso é a compreensão de suas especificidades e semelhanças, com vistas a uma melhor aferição sobre os resultados (STAKE, 1994; YIN, 2015), entende-se a pertinência da escolha deste método para investigar o impacto de ambos os subprojetos.

Um dos casos, o Subprojeto “Artista e Arteiro”, foi desenvolvido de 2011 a 2013, e contou com licenciandos em Música, bem como das demais áreas da Arte. Todavia, nesta investigação, foram focados, apenas, os pibidianos da Música e as atividades relacionadas à Educação Musical. O outro caso investigado foi o Subprojeto “Música” – iniciado em 2014 – e finalizado em 2018, formado por licenciandos em Música. Desse modo, há especificidades próprias, sendo necessária uma análise diferenciada.

As técnicas para a coleta dos dados – entrevistas semiestruturadas, observações e coleta de documentos – permitiram compor um cenário em torno de ambos os casos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os envolvidos nos subprojetos investigados, incluindo bolsistas de iniciação à docência, bolsistas supervisoras, coordenadoras institucionais, além das equipes diretivas e de alguns professores das

escolas parceiras. As observações foram feitas nas escolas envolvidas nos subprojetos investigados, sendo registradas em um caderno de campo. A coleta de documentos incluiu documentos oficiais coletados em diversas fontes, como notícias – virtuais e impressas – produção científica produzida a partir dos dois subprojetos, fotografias, imagens das ações do Pibid, e todo o material pertinente à pesquisa.

Todos os dados obtidos na coleta – entrevistas, observações e documentos – foram organizados em cadernos e, posteriormente, analisados à luz da análise de conteúdo (MORAES, 1999), tomando por base o referencial teórico constituído pela Educação Musical (KRAEMER, 2000) e pela Abordagem do Ciclo de Políticas (BOWE *et al*, 1992; BALL, 1994), transversalizados às categorias da análise.

4 I FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O referencial teórico desta pesquisa fundamentou-se em conceitos de Educação Musical (KRAEMER, 2000) balizados pela Abordagem do Ciclo de Políticas (BOWE *et al,* 1992; BALL, 1994).

4.1 A Educação Musical

Kraemer (2000) trata da Educação Musical – denominando-a pedagogia da música – como um imbricamento entre disciplinas, discutindo dimensões e funções do conhecimento pedagógico-musical e salientando as particularidades da área em relação às demais disciplinas. O autor descreve os lugares em que a pedagogia da música origina-se, bem como quem dela se ocupa. Em sua análise, esclarece que a pedagogia da música se ocupa com as relações entre pessoa(s) e música(s), dividindo seu objeto de estudo com as ciências humanas. Exemplifica essas disciplinas enfocando-as quanto aos aspectos filosóficos, históricos, psicológicos, sociológicos, musicológicos, pedagógicos e de outras disciplinas que podem ter um significado pedagógico-musical importante.

O autor discute o entrelaçamento da pedagogia da música com outras disciplinas. Rassalta-se que uma perspectiva de entrelaçamento da área considera-a como resultante do enlace recíproco entre as disciplinas, criando uma espécie de teia. Essa concepção de entrelaçamento propõe uma dimensão alargada da área, com limites mais abrangentes e flexíveis. Para Kraemer (2000), no “centro das reflexões musicais estão os problemas da apropriação e transmissão da música” (p. 61). Pedagogia e pedagogia da música não se constituem disciplinas isoladas e resultam diferentes agrupamentos da área. São disciplinas de integração orientadas na ação, conforme o objeto de pesquisa.

A particularidade do saber pedagógico-musical, conforme Kraemer (2000), está “no cruzamento de ideias pedagógicas marcadas pelas ciências humanas, orientadas pela cultura musical e ideias estético-musicais” (p. 66). Além do conhecimento sobre

fatos e contextos pedagógico-musicais, também é necessário colocar à disposição os princípios de explicação da prática músico-educacional, para as decisões, orientações, esclarecimentos, influência e otimização dessas práticas.

Por fim, Kraemer (2000) propõe um modelo estrutural da pedagogia da música, o qual inclui a análise e os campos de aplicação da área, os aspectos que a compõem – musicológicos, pedagógicos, entre outros – além das funções da pedagogia da música – compreender e interpretar, descrever e esclarecer, conscientizar e transformar a prática músico-educacional.

4.2 A Abordagem do Ciclo de Políticas

Bowe *et al* (1992) e Ball (1994) propuseram a Abordagem do Ciclo de Políticas. Para os autores, ao introduzir a noção de um ciclo contínuo de política, a pretensão objetivava atrair a atenção para a recontextualização política que transita pelas escolas. Contudo, o panorama das pesquisas escolares requer considerar não somente um currículo nacional, mas também outros elementos que constituem a política educacional (BOWE *et al*, 1992). Há um ciclo composto de contextos que influenciam e são influenciados, sendo estes os contextos da influência, do texto político, da prática, dos efeitos e da estratégia política.

O contexto em que a política é iniciada, no qual os discursos políticos são construídos e as partes interessadas lutam para influenciar as decisões, é o da influência. O segundo contexto, do texto político, constitui-se de textos representativos da política. Essas representações podem se apresentar como textos jurídicos, documentos oficiais orientadores, comentários formais ou informais, discursos, apresentações públicas de políticos e funcionários importantes, vídeos oficiais, entre outras representações (BOWE *et al*, 1992). Políticas são, portanto, intervenções textuais; contudo, elas também carregam consigo limitações e possibilidades. A resposta a esses textos tem consequências reais, sendo experienciadas no contexto da prática. Esse contexto constitui-se na arena da prática a quem a política se dirige. A política não é simplesmente recebida e implementada neste cenário, mas está intensamente sujeita à interpretação, podendo ser, inclusive, recriada, pois, conforme Bowe *et al* (1992), as pessoas que executam as políticas não se confrontam tão ingenuamente com os textos políticos.

Posteriormente, Ball (1994) expandiu a Abordagem do Ciclo de Políticas, acrescentando dois contextos: dos efeitos e da estratégia política. O contexto dos efeitos preocupa-se com as questões de justiça, igualdade e liberdade individual. Os efeitos das políticas podem se apresentar como efeitos gerais e específicos. Os efeitos gerais de uma política apresentam-se quando aspectos específicos da mudança e conjuntos de respostas – que, por sua vez, se apresentam no contexto da prática – são agrupados e analisados. Os efeitos gerais das políticas são, por vezes, negligenciados em estudos mais particularizados em relação às mudanças ou os textos políticos

como determinantes do impacto na prática. Se analisados isoladamente, os efeitos específicos podem parecer limitados. Ball sugere, então, que a análise de uma política envolva o exame dessas duas dimensões, bem como das interfaces da política em estudo com outras políticas setoriais e com o conjunto das políticas. Por fim, o contexto da estratégia política envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas necessárias para o trato com as desigualdades originadas pela política em estudo. Esse componente é essencial para a pesquisa social crítica, e esse trabalho é produzido para uma utilização estratégica em embates e situações sociais específicas (BALL, 1994).

Ball (1994) postula a necessidade de as teorias em política educacional estarem desvinculadas dos trabalhos do Estado. A política é uma "economia de poder", um conjunto de tecnologias e práticas, cujas realizações e lutas ocorrem acima dos arranjos locais. Política é, ao mesmo tempo, texto e ação, palavras e contratos; isso é o que se representa e o que se pretende. Políticas são sempre incompletas, básicas e simples. A prática, todavia, é sofisticada, contingente, complexa e instável. A política como prática é criada em uma "trialética" de dominação, resistência e caos/liberdade. Então, a política não é simplesmente uma assimetria de poder. O controle ou a dominação nem sempre podem ser totalmente seguros ou tranquilos, em parte devido à agência. Entende-se que a Abordagem do Ciclo de Políticas não pretende minimizar ou subestimar os efeitos ou impactos das políticas, mas problematizar todo o processo subjacente à proposta da abordagem (BALL, 1994).

5 I RESULTADOSDA PESQUISA

Os impactos do Pibid foram percebidos na Unidade da Uergs, em Montenegro/RS. Em 2011, através do Edital nº 001/2011/CAPES, o Pibid teve início nesta universidade. Na ocasião, houve a submissão do Projeto Institucional da Uergs, dos seis subprojetos dos cursos de Pedagogia – elaborados pelas unidades que oferecem este curso – e do Subprojeto "Artista e Arteiro", de caráter interdisciplinar, abarcando os cursos de licenciatura em Artes Visuais, Dança, Música e Teatro. Neste edital foram selecionados os subprojetos "Artista e Arteiro", da Uergs/Montenegro, e Pedagogia, da Unidade da Uergs em São Luiz Gonzaga. Posteriormente, através do Edital nº 011/2012/CAPES, o número de subprojetos e de bolsistas contemplados foi ampliado. As demais unidades que ofertam Pedagogia na Uergs passaram a integrar o Projeto Institucional, o que foi muito importante para toda a universidade.

O Subprojeto "Artista e Arteiro", na ocasião, objetivou desenvolver, com estudantes dos cursos da modalidade Graduação: Licenciatura, em Artes Visuais, Dança, Música e Teatro, ações de ensino e intervenção no contexto de escolas públicas estaduais da cidade de Montenegro/RS, a partir de observações junto ao contexto escolar, planejamentos coletivos em Arte, bem como intervenções pedagógico-artísticas.

As ações do Pibid na Unidade da Uergs em Montenegro/RS, foram desenvolvidas em duas escolas públicas estaduais da cidade, quais sejam, o Colégio Estadual Antônio Jacob Renner e o Colégio Estadual Dr. Paulo Robeiro Campos. Todas as atividades desenvolvidas pelos licenciandos em Arte foram supervisionadas pelos coordenadores do Pibid, envolvendo a coordenação institucional, a coordenação de área, a coordenação de gestão de processos educacionais e a supervisão das escolas. Além das inserções nas duas escolas públicas estaduais, os estudantes bolsistas desenvolveram atividades de ensino, pesquisa e extensão, o que corroborou a formação inicial dos mesmos.

Destaca-se, quando da realização deste subprojeto e, focalizando licenciandos em Música, a elaboração de atividades pedagógico-musicais nas duas escolas parceiras, sendo as mesmas publicadas em portfólios virtuais e em *sites* criados especialmente para a divulgação do subprojeto. Observou-se que este tipo de atividade contribuiu sobremaneira com a formação inicial dos estudantes, bem como com a escola, cumprindo com os objetivos do Pibid.

Através da participação destes estudantes, foi possível um efetivo e direto envolvimento dos mesmos com sua opção pela docência específica, comprometendo-os com sua escolha profissional e, assim, contribuindo para a melhoria da Educação Básica e a escolarização como um todo. Esta afirmação pôde ser constatada a partir da coleta dos dados, considerando entrevistas com estudantes que participaram do Programa e que, agora egressos da Universidade, já se encontram no mercado de trabalho, atuando como professores de música na Educação Básica. Este subprojeto, portanto, gerou inúmeros benefícios na cidade, tendo grande impacto.

Mais tarde, com o Edital nº 061/2013/CAPES, um novo Projeto Institucional foi elaborado pela Uergs, bem como os subprojetos também foram reconstruídos, sendo novamente submetidos e aprovados. Este Projeto Institucional e os subprojetos das demais sete unidades da Universidade estavam em andamento até março de 2018, sendo seis subprojetos de Pedagogia e quatro subprojetos de Artes, agora apresentando subprojetos específicos para as Artes Visuais, a Dança, a Música e o Teatro. As ações deste edital, na Uergs, iniciaram em março de 2014.

Em se tratando do Subprojeto “Música”, em especial, constatou-se que o mesmo proporcionou momentos de integração, aprendizados e desenvolvimento de propostas pedagógico-musicais nos diferentes tempos e espaços da Escola Municipal de Ensino Fundamental Cinco de Maio (EMEF Cinco de Maio), em Montenegro/RS, parceira do Pibid e lócus deste subprojeto. Esta escola recebeu oito bolsistas de iniciação à docência (ID) para realizarem suas atividades relacionadas ao programa. Cabe referir que, no início do subprojeto, dez pibidianos realizavam suas ações na escola. Com os problemas vivenciados no início de 2016, com a possibilidade de finalização do Pibid no país, muitos cortes ocorreram. No Pibid da Música, estes cortes se apresentaram na redução de bolsistas ID, passando de dez para oito.

A vivência no contexto escolar deu-se a partir das diversas relações entre alunos,

professores, funcionários e comunidade escolar. A supervisão na EMEF Cinco de Maio foi realizada por uma professora supervisora, a qual auxiliou no bom desenvolvimento das ações nos tempos e espaços da escola. Ressalta-se, também, a redução que houve no número de bolsas destinadas à supervisão, passando de duas – até meados de 2016 – para uma a partir de 2017.

Além disso, constatou-se a participação de estudantes, coordenadores de áreas e supervisoras em eventos, apresentando trabalhos do Pibid e de iniciação científica, alguns recebendo premiações e menções honrosas. Nessa perspectiva, configura-se a participação significativa de estudantes bolsistas do Pibid em projetos de pesquisa e extensão, o que vem gerando inúmeras publicações em capítulos de livros, resumos e artigos acadêmicos. Por fim, cabe salientar a influência do Pibid na revisão do currículo de licenciatura em música da unidade da Uergs, em Montenegro/RS.

A partir dos resultados apresentados, os mesmos podem ser analisados a partir do referencial teórico escolhido, tendo por base Kraemer (2000), Bowe *et al* (1992) e Ball (1994).

Observou-se que os pibidianos vivenciaram a educação musical na perspectiva de Kraemer (2000), estabelecendo um profundo e profícuo relacionamento com as escolas e os estudantes, a partir das atividades musicais. O planejamento pedagógico-musical enfocou aspectos filosóficos, históricos, psicológicos, sociológicos, musicológicos, pedagógicos e de outras disciplinas, tendo um significado pedagógico-musical importante. Assim, as reflexões musicais, fundamentadas na apropriação e transmissão da música, estiveram entrelaçadas às demais atividades escolares, não se constituindo um fazer ou uma disciplina isolada (KRAEMER, 2000). Entende-se, portanto, que o modelo estrutural proposto por Kraemer (2000), composto pela análise e campos de aplicação da música, aspectos que a compõem e suas funções, propiciaram a conscientização e transformação da prática de ensino de música, tanto para os pibidianos, quanto para as crianças nas escolas, bem como para a cidade como um todo.

Quanto à análise com base na Abordagem do Ciclo de Políticas (BOWE *et al*, 1992; BALL, 1994), observou-se que os contextos da influência, da prática e da estratégia política, imbricados, forneceram subsídios impactantes que, somados às demais manifestações em prol do Pibid, em todo o Brasil, permitiram a retomada de alguns objetivos do programa de desenvolvimento da docência. Mesmo que no ano de 2018, ainda o panorama tenha se apresentado extremamente difícil, considerando-se as mudanças estruturais do programa, com a redução do número de bolsas, e a imposição de outros programas, como a Residência Pedagógica, entre outras modificações, algumas ações, mesmo que isoladas, mostraram resultados positivos. As mobilizações ocorridas nas mais diversas universidades no país mostraram o quanto o programa tem sido relevante na formação dos estudantes no início de sua formação profissional.

Considerando-se o contexto da estratégia política e da necessidade da

realização de inúmeras mobilizações em prol do Pibid no Brasil, foi necessário que o trabalho produzisse estratégias de embates junto a situações sociais específicas. Os pibidianos vivenciaram a política como prática criada em uma "trialética" de dominação, resistência e caos/liberdade (BALL, 1994). Assim, os pibidianos, além de aprenderam a ser professores de Música, também aprenderam a ser cidadãos e lutar pelos direitos e pela Educação. Foram, portanto, muitos impactos e aprendizados!

6 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar este artigo, e tecendo conclusões sobre os impactos dos subprojetos Pibid, na Unidade da Uergs em Montenegro/RS, retomam-se os questionamentos apresentados inicialmente, buscando respondê-los.

Quanto à questão relativa ao prosseguimento na carreira docente, por parte dos estudantes que participaram do Pibid, observou-se que a maioria dos concluintes da graduação já se colocou no mercado de trabalho, atuando como professores de Música, quer seja em escolas públicas ou particulares. Desse modo, o Pibid parece ter cumprido seu papel quanto à formação inicial de docentes, através dos subprojetos do Pibid, na Uergs, em Montenegro/RS.

Outro questionamento norteador desta pesquisa tratou da influência dos subprojetos nas vidas profissionais dos estudantes. Do mesmo modo que o item anterior, observou-se, a partir de contatos com estudantes – egressos ou ainda cursando a licenciatura – que a participação no Pibid foi decisiva para a escolha pela docência. Conforme os relatos dos próprios pibidianos, as constantes inserções nas escolas parceiras do Pibid, bem como as elaborações pedagógico-musicais coletivas e individuais, contribuíram para a constituição do próprio fazer docente. Deste modo, observou-se uma influência positiva e incentivadora na vida profissional dos participantes dos subprojetos do Pibid, na Uergs.

Em se tratando dos resultados nas escolas parceiras do Pibid, tanto no subprojeto "Artista e Arteiro", quanto "Música", observou-se um incremento das ações pedagógico-musicais e de intervenção musical nos ambientes escolares. Foi notória a ampliação das atividades musicais nas escolas e, principalmente, dos fazeres e aprendizagens musicais. Foram criadas e desenvolvidas diversas atividades, incluindo práticas vocais e de conjuntos instrumentais, além de atividades interdisciplinares integradoras na escola. Estudantes do Pibid passaram, também, a participar do cotidiano escolar, inserindo-se em atividades dentro e fora dos espaços da escola. Desse modo, essas intervenções foram muito ricas e produtivas para todos.

A partir de todo o resultado, pode-se afirmar que o impacto produzido pelos subprojetos "Artista e Arteiro" e "Música" na formação inicial de licenciandos em Música e nos contextos das escolas foi intenso e perceptível em todas as instâncias. As escolas tiveram um incremento nas práticas musicais e pedagógico-musicais. Os

estudantes puderem se engajar mais e melhor com a Música e seu ensino, optando pela área como profissão docente. A cidade teve um ganho, considerando-se que as atividades musicais extrapolaram as escolas, preenchendo os diversos tempos e espaços da vida das pessoas. A Uergs teve um ganho importantíssimo, inclusive tendo os resultados do Pibid influenciado na reestruturação do plano de curso de Licenciatura em Música.

Por fim, entende-se que, apesar de tantas dificuldades pelas quais o programa tem passado desde meados de 2015, foram observados impactos positivos, tanto em nível local, na cidade de Montenegro/RS, quanto nacional. Espera-se, a partir desta e de outras pesquisas que têm sido empreendidas no Brasil, revelar os impactos do Pibid, não somente na Unidade da Uergs, em Montenegro/RS, mas a grande contribuição do Pibid para o desenvolviemnto da docência em Música e diversas licenciaturas, contribuindo com este importante programa de iniciação à docência e sua continuidade no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Mayra Prates; FRISON, Lourdes Maria Bragagnolo; PORTO, Gilceane Caetano. Memorial de formação escrito no decorrer da prática docente: aprendizagens sobre alfabetização e letramento. **Rev. Bras. Estud. pedagog**. (online), Brasília, v. 95, n. 239, p. 73-86, jan./abr. 2014.

AMENT, Mariana Barbosa; JOLY, Ilza Zenker Leme. Aprendizagens da docência: processos educativos decorrentes da participação de licenciandos no projeto PIBID – Educação Musical. XVI Encontro Regional Sul da ABEM, 2014, Blumenau. **Anais**... Blumenau: FURB, 2014, p.1-11. Disponível em <http://www.abemeducacaomusical.com.br/conferencias/index.php/regional_sul/regional_sul/p%20aper/view/554/82>. Acesso em 4 de setembro de 2018.

BALL, Stephen J. **Educational reform***:* a critical and post structural approach*.* Buckingham: Open University Press, 1994.

BERGAMASCHI, Maria Aparecida; ALMEIDA, Dóris Bittencourt. Memoriais escolares e processos de iniciação à docência. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 29, n. 02, p. 15- 41, jun. 2013.

BOWE, R. *et al.* **Reforming education and changing schools***:* case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 7219, 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, Brasília, n. 120, p. 4-5, 25 de junho de 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7219.htm> Acesso em 4 de setembro de 2018.

CORUSSE, Mateus Vinicius; JOLY, Ilza Zenker Leme. Educação musical na escola: a construção da concepção do ensino de música através do programa PIBID. XXIV Congresso da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Música, São Paulo. **Anais**... São Paulo, 2014, p.1-8.

DAROSCI, Heloísa Helena; POFFO, Maria Oliva. O Subprojeto de Música do PIBID nos anos iniciais e no Ensino Médio. XVI Encontro Regional Sul da ABEM, 2014, Blumenau. **Anais**... Blumenau: FURB, 2014, p.1-6. Disponível em <http://www.abemeducacaomusical.com.br/conferencias/index.php/regional_sul/regional_sul/p%20aper/view/556/84>. Acesso em 4 de setembro de 2018.

DARROZ, Luiz Marcelo; WANNMACHER, Clóvis Milton Duval. Aprendizagem docente no âmbito do pibid/física: a visão dos bolsistas de iniciação à docência. **Revista Ensaio**, Belo Horizonte, v.17, n. 3, p. 727-748, set-dez, 2015.

GATTI, Bernardete Angelina. **Avaliação qualitativa dos projetos Pibid implementados em instituições de Ensino Superior** – IES localizadas nas regiões Sudeste e Sul. Relatório Técnico. São Paulo: OEI/CAPES, 2013. 2v.

GATTI, Bernardete Angelina; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso; GIMENES Nelson A. S.; FERRAGUT, Laurizete. **Um estudo avaliativo do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência** (Pibid). São Paulo: FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS/SEP, 2014.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília: UNESCO, 2011.

KRAEMER, Rudolf-Dieter. Dimensões e funções do conhecimento pedagógico-musical. **Em Pauta**, Porto Alegre, V.11, n. 16/17, abr./nov., p.50-73, 2000.

MATEUS, Elaine Fernandes. Um esboço crítico sobre "parceria" na formação de professores. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.3, n.03, p.355-384, Julho-Setembro 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/edur/v30n3/v30n3a16.pdf >. Acesso em 4 de setembro de 2018.

MAUS, Mirian Cristina; MANZKE, Vitor Hugo Rodrigues; CIOCCA, Maurício de Oliveira; HIRSCH, Isabel Bonat; AZAMBUJA, Ana Lucia Ribeiro. A educação musical: um diagnóstico da atual situação do ensino da música no Instituto Estadual de Educação Assis Brasil. XV Encontro Regional da ABEM Sul, 2012, Montenegro. **Anais**... Montenegro: FUNDARTE, 2012, p.15-20.

MONTANDON, Maria Isabel. Políticas públicas para a formação de professores no Brasil: os programas Pibid e Prodocência. **Revista da Abem,** Londrina, v.20, n.28, p.47-60, 2012.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Educação**, Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, ano XXII, n.37, pp.7-31, março 1999.

NASCIMENTO, Catarina Aracelle Porto do; ABREU, Washington Nogueira de. Pibid música/UFRN: um fomento de pesquisa na formação inicial docente em música. XXIV Congresso da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Música, São Paulo. **Anais**... São Paulo, 2014, p.1-8.

NEVES, Maria Teresa de Souza. Grupo Focal como técnica de coleta de dados sobre o ensino de música na Escola Estadual Coronel Filomeno Ribeiro – relato de experiência. XV Encontro Regional da ABEM Sul, 2012, Montenegro. **Anais**... Montenegro: FUNDARTE, 2012, p.385-389.

PEREIRA, Tiago; REIS, Jemima Pascoal dos; BONA, Melita. Experiências na escola: projeto de música do PIBID da FURB. XV Encontro Regional da ABEM Sul, 2012, Montenegro. **Anais**... Montenegro: FUNDARTE, 2012, p.381-384.

PIRES, Nair. A profissionalidade emergente: a expertise e a ética profissional em construção no Pibid Música. **Revista da Abem,** Londrina, v.23, n.35, p.49-61, 2015.

PRANKE, Amanda; FRISON, Lourdes Maria Bragagnolo. Potencialização da Aprendizagem Autorregulada de Bolsistas do PIBID/UFPel do curso de Licenciatura em Matemática através de Oficinas Pedagógicas. **Bolema**, Rio Claro (SP), v. 29, n. 51, p. 223-240, abr. 2015. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-636X2015000100013&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em 4 de setembrop de 2018.

QUADROS JÚNIOR, João Fortunato Soares de; COSTA, Fernanda Silva da. Pibid e a formação inicial de professores de música no Brasil: uma análise exploratória. **Revista da Abem,** Londrina, v.23, n.35, p.35-48, 2015.

ROSSATO, Ana Carla Simonetti; GARBOSA, Luciane Wilke Freitas. O PIBID na formação docente de alunos do curso de Licenciatura em Música da UFSM. XVI Encontro Regional Sul da ABEM, 2014, Blumenau. **Anais**... Blumenau: FURB, 2014, p.1-7. Disponível em <http://www.abemeducacaomusical.com.br/conferencias/index.php/regional_sul/regional_sul/ p%20aper/view/545/78>. Acesso em 4 de setembro de 2018.

SANT'ANNA, Paulo Afranio; MARQUES, Luiz Otávio Costa. Pibid Diversidade e a Formação de Educadores do Campo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 40, n. 3, p. 725-744, jul./set. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362015000300725&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em 4 de setembro de 2018.

SANTOS, Deise da Silva *et al*. Estado do conhecimento sobre o Pibid na área da educação musical: os anais dos Congressos Nacionais da ABEM (2008-2013). XVI Encontro Regional Sul da ABEM, 2014, Blumenau. **Anais**... Blumenau: FURB, 2014, p.1-13. Disponível em <http://www.abemeducacaomusical.com.br/conferencias/index.php/regional_sul/regional_sul/ p%20aper/view/510/55>. Acesso em 4 de setembro de 2018.

SANTOS, Gleison Costa dos; MONTEIRO, Calígia Sousa. Concerto didático da Orquestra Sinfônica do Rio Grande do Norte – OSRN: uma ação do PIBID – música na Escola Estadual Desembargador Floriano Cavalcanti. XXIV Congresso da Associação Nacional de Pesquisa e Pós- Graduação em Música, São Paulo. **Anais**... São Paulo, 2014, p.1-8.

STAKE, Robert E. **Cases studies**. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage, 1994, p. 236-247.

TORRES, Maria Cecília de Araújo Rodrigues; LEAL, Claudia Maria Freitas. Aprendizagens de professoras supervisoras de um Subprojeto de Música do PIBID. XVI Encontro Regional Sul da ABEM, 2014, Blumenau. **Anais**... Blumenau: FURB, 2014, p.1-4. Disponível em <http://www.abemeducacaomusical.com.br/conferencias/index.php/regional_sul/regional_sul/ p%20aper/view/520/63>. Acesso em 4 de setembro de 2018.

WOLFFENBÜTTEL, Cristina Rolim; SALVADOR, Diego da Rosa; GARIBOTTI, Guilherme Antônio Stempkowski; ANDRADE, Norildo Pereira de. Ensino de Música Escolar: investigando concepções de estudantes sobre aulas de música. XV Encontro Regional da ABEM Sul, 2012, Montenegro. **Anais**... Montenegro: FUNDARTE, 2012, p.514-516.

YIN, Robert K. **Estudo de caso***:* planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman. Tradução de Daniel Grassi, 5ª ed., 2015.

ZIMATH, Michel; VOLKMANN, Susan Emanuelle; HOLL, Luis Guilherme; BONA, Melita. A música retorna à escola: reflexões e ações do PIBID de música da FURB. XV Encontro Regional da ABEM Sul, 2012, Montenegro. **Anais**... Montenegro: FUNDARTE, 2012, p.505-507.

CAPÍTULO 5

A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

Silvania dos Santos Rabêlo
Universidade Federal do Maranhão, Setor de Assistência Estudantil, São Luís, Maranhão

Thelma Helena Costa Chahini
Universidade Federal do Maranhão, Mestrado em Educação (PPGE) e em Cultura e Sociedade (PGCULT), São Luís, Maranhão

RESUMO: A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, esclarece, dentre outros, que na educação superior, a educação especial se efetiva por meio de ações que promovam o acesso, a permanência e a participação de discentes com deficiência e/ou com necessidades educacionais específicas. Estas ações envolvem o planejamento e a organização de recursos e serviços à promoção da acessibilidade arquitetônica, nas comunicações, nos sistemas de informação, nos materiais didáticos e pedagógicos, que devem ser disponibilizados nos processos seletivos e no desenvolvimento de todas as atividades que envolvam o ensino, a pesquisa e a extensão. Nesse contexto, desenvolveu-se uma pesquisa exploratória, descritiva em uma universidade federal, visando investigar as percepções de alunos com deficiência visual em relação à operacionalização da referida Política, bem como os desafios da permanência, com êxito na aprendizagem e na conclusão das graduações. Os participantes foram 10 alunos com deficiência visual, pertencentes aos Cursos de Licenciatura em Música, Teatro, Artes Visuais, Filosofia, História, Geografia, Letras (Habilitação em Inglês), Ciências Sociais e Geografia. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas. Os resultados enfatizam os desafios da operacionalização da Legislação vigente em relação à inclusão, bem como a urgência de recursos humanos qualificados que possam concretizar os princípios da Educação Inclusiva. Faz-se urgente à implementação de projetos de ensino e de extensão dentro da universidade, com fins de promover a sensibilização do olhar e da escuta da comunidade acadêmica em relação aos direitos educacionais dos alunos com deficiência, para que esta se torne, realmente, inclusiva.

PALAVRAS-CHAVE: Deficiência visual. Educação superior. Inclusão.

ABSTRACT: The National Policy on Special Education in the Perspective of Inclusive Education clarifies, among others, that in higher education, special education is effective through actions that promote the access, permanence and participation of students with disabilities and / or needs education. These actions employ planning and organization of resources and services for the promotion of architectural accessibility, in communications, in information

systems, in teaching and pedagogical materials, which should be made available in the selective processes and in the development of all activities involving teaching, research and extension. In this context, an exploratory, descriptive research was developed at a federal university, aiming to investigate the perceptions of students with visual impairment in relation to the operationalization of refered Policy, as well as the challenges of permanence, with successful learning and graduation completion. The participants were 10 students with visual impairment, belonging to the Licentiate Courses in Music, Theater, Visual Arts, Philosophy, History, Geography, Languanges (Habilitation in English), Social Sciences and Geography. Data were collected through semi-structured interviews. The results emphasize the challenges of the implementation of existing Legislation in relation to inclusion, as well as the urgency of qualified human resources that can implement the principles of Inclusive Education. There is an urgent need to implement teaching and extension projects within the university, in order to promote awareness of the academic community's view and listening to the educational rights of students with disabilities, so that it becomes truly inclusive.
KEYWORDS: Visual impairment. College education. Inclusion.

1 I INTRODUÇÃO

A Legislação Federal ressalta que as pessoas com necessidades educacionais específicas têm direitos ao acesso, a permanência e ao atendimento especializado em todos os níveis de ensino, que favoreça o pleno desenvolvimento delas, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (BRASIL, 2006).

De acordo com a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, no processo de avaliação, o professor deve criar estratégias considerando que alguns alunos podem demandar ampliação do tempo para a realização dos trabalhos e o uso da Língua de Sinais, de textos em Braille, de informática ou de Tecnologia Assistiva como uma prática cotidiana, bem como os sistemas de ensino devem organizar as condições de acesso aos espaços, aos recursos pedagógicos e à comunicação que favoreça a promoção da aprendizagem e a valorização das diferenças, de forma a atender as necessidades educacionais de todos os alunos (BRASIL, 2008).

No contexto da Inclusão, o Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011, dispõe sobre a Educação Especial, o Atendimento Educacional Especializado e dá outras providências, dentre as quais: garantia de um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades; adoção de medidas de apoio individualizadas e efetivas, em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena. Dispõe sobre o Atendimento Educacional Especializado, prevendo estruturação de Núcleos de Acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior, visando à eliminação

de barreiras físicas, de comunicação e de informação que restringem a participação e o desenvolvimento acadêmico e social de estudantes com deficiência (BRASIL, 2011a).

No mesmo sentido, o Decreto nº 7.612 de 17 de novembro de 2011, institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite e, esclarece que são consideradas pessoas com deficiência as que possuem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas (BRASIL, 2011b).

Portanto, são diretrizes do Plano Viver sem Limite: garantia de um sistema educacional inclusivo; garantia de que os equipamentos públicos de educação sejam acessíveis às pessoas com deficiência, inclusive por meio de transporte adequado; ampliação da participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, mediante sua capacitação e qualificação profissional; ampliação do acesso das pessoas com deficiência às políticas de assistência social e de combate à extrema pobreza; prevenção das causas de deficiência; ampliação e qualificação da rede de atenção à saúde da pessoa com deficiência, em especial os serviços de habilitação e reabilitação; ampliação do acesso das pessoas com deficiência à habitação adaptável e com recursos de acessibilidade; e promoção do acesso, do desenvolvimento e da inovação em tecnologia assistiva (BRASIL, 2011b).

O Programa Incluir – Acessibilidade à Educação Superior tem por objetivo promover a inclusão de estudantes com deficiência na Educação Superior, garantindo condições de acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior, assim como adequação arquitetônica para acessibilidade nos diversos ambientes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) – rampa, barra de apoio, corrimão, piso e sinalização tátil, sinalizadores, alargamento de portas e vias, instalação de elevadores, dentre outras; aquisição de recursos de tecnologia assistiva para promoção de acessibilidade pedagógica, nas comunicações e informações aos estudantes com deficiência e demais membros da comunidade universitária – computador com interface de acessibilidade, impressora Braille, linha Braille, lupa eletrônica, teclado com colmeia, acionadores acessíveis, dentre outros; aquisição e desenvolvimento de material didático e pedagógico acessíveis; aquisição e adequação de mobiliários para acessibilidade (BRASIL, 2013).

Diante desse contexto, questiona-se: quais as percepções dos alunos com deficiência visual da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) em relação aos desafios da permanência na Educação Superior?

Para dar conta de investigar o problema levantado, elencou-se como objetivo geral: Investigar as percepções dos alunos com deficiência visual da Universidade Federal do Maranhão em relação aos desafios da permanência na Educação Superior. E os objetivos específicos compreenderam: identificar os alunos com deficiência visual por necessidades educacionais específicas e por cursos que frequentam; verificar como vem ocorrendo o processo ensino-aprendizagem dos alunos com deficiência

visual na UFMA; conhecer as condições de permanência dos alunos com deficiência visual inseridos nos Cursos da UFMA; descrever possíveis sugestões dos participantes em relação às questões de acessibilidade, dos desafios do acesso e da permanência na Educação Superior.

Diante do exposto, pretende-se com esta pesquisa trazer visibilidade à questão da Inclusão de alunos com deficiência visual na Educação Superior, bem como possibilitar à comunidade acadêmica, reflexões acerca do acesso e da permanência desses alunos, que têm seus direitos assegurados pela Legislação Federal vigente, mas que devido à carência de recursos humanos especializados e sensibilizados, esses direitos não estão sendo operacionalizados e/ou respeitados.

Como ressalta Chahini (2006) há inúmeras dificuldades em relação à prática de aceitação e da inclusão de pessoas com deficiência em todos os setores sociais dentre esses, a formação fragmentada do profissional de educação que acarreta como consequência, um tipo de despreparo do professor, e o pior de tudo, a dificuldade em operacionalizar o discurso sobre a inclusão de pessoas com necessidades educacionais específicas em níveis mais elevados de ensino.

A inclusão das pessoas com deficiência na Educação Superior deve assegurar-lhes, o direito à participação na comunidade com as demais pessoas, às oportunidades de desenvolvimento pessoal, social e profissional, bem como não restringir sua participação em determinados ambientes e atividades com base na deficiência. Igualmente, o fato de a pessoa ser deficiente não deve definir a área de seu interesse profissional. Para a efetivação deste direito, as Instituições de Educação Superior (IES) devem disponibilizar serviços e recursos de acessibilidade que promovam a plena participação dos estudantes (BRASIL, 2013).

2 I METODOLOGIA

Desenvolveu-se uma pesquisa exploratória, descritiva, pois de acordo com Gil (2008) esse tipo de pesquisa é apropriado nos casos pouco conhecidos e/ou pouco explorados, bem como possibilita descrever o fenômeno pesquisado.

No total foram 10 alunos com deficiência visual. Sendo 8 alunos do sexo masculino e 2 do sexo feminino. Pertencentes aos Cursos de Licenciatura em Música, Teatro, Artes Visuais, Ciências Sociais (Bacharelado), Filosofia, Letras (Habilitação em Inglês), Letras (Habilitação em Francês), Psicologia, Licenciatura em História e Licenciatura em Geografia.

A Pesquisa foi desenvolvida na UFMA, no período de julho a dezembro de 2014. Com alunos com deficiência visual. Realizaram-se entrevistas semiestruturadas, por meio de um roteiro contendo 12 perguntas, pois de acordo com Triviños (1987, p. 152) “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...] além de manter a presença consciente e

atuante do pesquisador no processo de coleta de informações".

Após o mapeamento e a identificação dos participantes, agendavam-se as entrevistas de acordo com a disponibilidade dos discentes. No dia agendado, explicavam-se os objetivos da pesquisa e após o preenchimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, pelos participantes, os dados eram coletados em salas que se encontravam disponíveis para esta finalidade, dentro da própria universidade.

As entrevistas foram gravadas com a autorização prévia dos participantes, posteriormente foram transcritas e analisadas de acordo com Bardin (2011).

3 I RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao serem indagados sobre como ingressaram na Universidade, se foi através das Cotas ou do vestibular tradicional, bem como qual recurso que necessitou e, se foi atendido sobre a referida solicitação.

Os dados demonstraram que todos os participantes ingressaram na Universidade Federal do Maranhão através do Sistema de Cotas. Os recursos solicitados pelos alunos com baixa visão foram ledores (recursos humanos), provas ampliadas, aumento do tempo, ledor transcrito, sala com boa luminosidade. Os alunos cegos solicitaram provas em Braille e ledor transcrito. Apenas um aluno relatou que preferia ter sido atendido com o recurso de leitura de teclas, os demais afirmaram que suas solicitações foram atendidas.

Isso demonstra que já houve avanços em relação aos recursos disponibilizados aos alunos com deficiência visual durante o processo seletivo vestibular, como podemos verificar no estudo realizado por Santos (1998 *apud* OLIVEIRA, 2011), desenvolvido na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), onde as avaliações de alunos com deficiência visual eram realizadas em linguagem convencional, com a participação de um ledor que tinha como função, além de ler a prova, de escrevê-la também.

Quanto à questão sobre qual o tipo de deficiência possuía e/ou qual necessidade educacional específica. Os dados informados demonstram que 6 são alunos com baixa visão e 4 com cegueira total. Os alunos com baixa visão necessitam de ledor de tela, fontes ampliadas, textos digitalizados, áudio e vídeo, lupas. Os alunos com cegueira total necessitam de textos em Braille, materiais digitalizados e em áudio.

Dentre os discentes participantes nesse estudo, um fato interessante ocorreu durante as entrevistas, em que um aluno com cegueira total, se identificou como possuindo apenas baixa visão. Isso fez lembrar os estudos de Valdés et al. (2003 *apud* OLIVEIRA, 2011), quando sinalizam para o fato de que alguns estudantes não se reconhecem como pessoas com deficiência, negando inclusive, às necessidades de eliminação de barreiras arquitetônicas, bem como as de cunho curricular e/ou didático-pedagógica.

Em relação ao Curso que se encontram fazendo e qual o período. Dentre os 10 alunos, participantes nesse estudo, 1 aluno pertence ao Curso de Filosofia, 1 ao Curso de Ciências Sociais, 2 ao Curso de Licenciatura em Música, 1 Licenciatura em História, 1 Licenciatura Plena em Teatro, 1 Geografia Bacharelado, 1 Licenciatura Plena em Geografia, 1 Licenciatura em Artes Visuais, 1 Licenciatura Letras/Inglês.

Como verifica-se, há uma diversidade nas escolhas dos Cursos. Isso mostra que os alunos estão ingressando nos Cursos que se identificam, independentemente de suas necessidades educacionais específicas, pois antes da Política de Cotas, muitos alunos com deficiência visual tinham dificuldades em ingressar na Educação Superior, bem como suas necessidades especiais eram muitas vezes empecilhos em relação ao ingresso nas referidas instituições.

Verifica-se aqui o resultado das Políticas de Inclusão, como no caso, a Portaria nº 3.284, de 7 de novembro de 2003, que dispões os requisitos de acessibilidade aos alunos com deficiência na Educação Superior (BRASIL, 2003) e o Programa Incluir – Acessibilidade à Educação Superior que tem por objetivo promover a inclusão de estudantes com deficiência, na Educação Superior, garantindo condições de acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior (BRASIL, 2013).

Quando se questionou sobre como se sentiam sendo discentes com deficiência visual na Educação Superior em relação às questões de acessibilidade. A maioria dos alunos reclamou da acessibilidade física e instrumental. Sinalizando que suas necessidades educacionais específicas não estavam sendo respeitadas no decorrer do processo ensino-aprendizagem. E demonstram que são lutadores por seus direitos de cidadãos, que nesse contexto, envolve o direito à educação de qualidade e à qualificação profissional que os possibilite inserção no Mercado de trabalho.

Isso faz lembrar Mantoan (2004, p. 17) ao dizer que “temos direitos de ser, sendo diferentes e, se já reconhecemos que somos diferentes de fato, a novidade está em querermos ser também diferentes de direitos”.

Em relação ao questionamento sobre a preparação e/ou qualificação dos professores para o processo ensino-aprendizagem de alunos com deficiência visual, na UFMA. Ficou evidente a insatisfação dos alunos em relação à qualificação de seus professores para a mediação do processo ensino-aprendizagem. Os alunos foram unânimes em relatar que os seus professores não os sabem ensinar, levando em consideração suas condições de deficientes visuais.

Nesse contexto, se faz importante mencionar os estudos de Moreira (2004, p. 152) ao constatar que a maioria dos docentes das Universidades não possuem conhecimentos necessários em relação às necessidades educacionais específicas de alunos com deficiência, assim como os referidos alunos percebem que “grande parte dos professores carece, inúmeras vezes, de conhecimento científico-pedagógico e sensibilidade para lidar com essa situação”.

Ao se perguntar como ocorria o relacionamento entre os alunos com deficiência visual e seus docentes em relação às questões didáticas e/ou metodológicas e, se

estes utilizavam recursos pedagógicos que facilitavam seus aprendizados. Os dados demonstram que alguns professores se relacionam bem com seus alunos, outros não, bem como as queixas em relação ao não atendimento de forma satisfatória dos recursos pedagógicos que os referidos alunos necessitam.

Os dados convergem com os de Oliveira (2003 *apud* OLIVEIRA, 2011), quando realizou pesquisa na Universidade Estadual de Londrina (UEL) em 2003 e, verificou, dentre outros, que os alunos com deficiência enfrentavam dificuldades nas relações interpessoais envolvendo estes e os seus professores, assim como má vontade dos professores em atender suas necessidades educacionais específicas.

Quanto ao relacionamento entre os alunos com deficiência visual e seus colegas. Os dados demonstram que o relacionamento entre os colegas é bom. Que os alunos com deficiência visual se sentem bem interagindo com seus pares. Os dados convergem com os estudos de Chahini (2010) ao constatar que o fato de estudar com alunos com deficiência tornou as atitudes de seus colegas mais favoráveis à inclusão.

Ao serem questionados se estavam satisfeitos com os seus Cursos em relação ao processo ensino-aprendizagem. Dentre os 10 alunos, 4 disseram que não se encontravam satisfeitos e 6 afirmaram que estavam satisfeitos. Dos que disseram estar satisfeitos, apenas 1 não se queixou de dificuldades no processo ensino-aprendizagem, os demais relataram que estavam tendo dificuldades.

Isso vem sendo debatido por Amaral (1999 *apud* PESSINI; SILVA; SILVA, 2007) quando ressalta que a Educação proporciona às pessoas com deficiência uma maneira diferenciada de ver o mundo, possibilitando participação, autonomia e emancipação, condições indispensáveis ao exercício da cidadania.

Quando se perguntou se os alunos já haviam solicitado atendimento educacional especializado e qual foi, bem como a quem foi solicitado e, se haviam sido atendidos, metade dos participantes se queixou da demora na entrega de materiais solicitados ao Núcleo de Acessibilidade da UFMA e 4 alunos disseram ter procurado o Núcleo e foram atendidos em suas solicitações, que no caso foram materiais digitalizado, utilização de equipamentos, textos em Braille, prova ampliada. 1 aluno disse nunca ter precisado do Núcleo de Acessibilidade.

Diante dos fatos, se faz importante relembrar a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, ao esclarecer que o atendimento educacional especializado tem como função identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas. E que na Educação Superior a educação Especial se efetiva por meio de ações que promovam o acesso, a permanência e a participação dos alunos, bem como o planejamento e a organização de recursos e serviços para a promoção da acessibilidade arquitetônica, nas comunicações, nos sistemas de informação, nos materiais didáticos e pedagógicos, que devem ser disponibilizados nos processos seletivos e no desenvolvimento de todas as atividades que envolvam o ensino, a pesquisa e a extensão (BRASIL, 2008).

No contexto, os estudos de Coutinho (2011) ressaltam que as instituições de Educação Superior, não dispõem de amparo metodológico, não disponibilizam textos e material didático em braile, não oferecem áudio-descrição para que os alunos possam acompanhar palestras, congressos, filmes, entre outras deficiências técnico-pedagógicas existentes. Que diante desse panorama os referidos alunos tentam reconstruir sua escolarização, bem como tentam incluir-se criando mecanismos compensatórios que lhes possibilitem acompanhar os demais alunos.

Ainda nesse contexto, lembra-se de Machado (2008) ao dizer que existe uma distância entre as políticas que são proclamadas e a operacionalização dessas nas instituições de ensino. Sendo assim, ressalta-se a urgência de a Legislação Federal vigente, realmente, se fazer presente dentro das instituições de educação superior, não como imposição, mas como processo de sensibilização, educação e prática transformadora, pois a lei por si só não garante a operacionalização dos princípios da educação inclusiva.

A inclusão se faz presente quando todos os alunos, independentemente de suas condições físicas, sociais, econômicas etc. se sentirem acolhidos como pessoas de direitos e, nesse caso, os direitos que estão solicitando, são os de uma educação de boa qualidade, bem como professores capacitados ao processo ensino-aprendizagem de discentes pertencentes ao público-alvo da Educação Especial/Inclusiva.

Quanto à questão se os conhecimentos recebidos em seus Cursos eram suficientes para o ingresso no Mercado de Trabalho.

Dentre os 10 alunos participantes, 7 relataram que os conhecimentos adquiridos em seus Cursos não serão suficientes para garantir seus ingressos no Mercado de trabalho. Um dos motivos são as dificuldades de acesso aos conhecimentos formais socializados na Universidade.

Diante do exposto, resgata-se Oliveira (2011, p. 147) ao constatar que: “[...] apesar do avanço na legislação e concepção a respeito da inclusão de pessoas com deficiência no ensino, em especial no ensino superior, muito ainda há que ser feito para consolidar o processo de inclusão educativa”.

Faz-se importante também ressaltar Mantoan (2004, p.17), ao ressaltar que “viver a inclusão e entender as diferenças, eis um desafio que não é dos mais fáceis a enfrentar”.

As barreiras atitudinais e pedagógicas têm sido vistas pelos alunos com deficiência como as mais difíceis de serem eliminadas, muito mais que as de natureza física e técnica.

Ainda nesse contexto, citamos Coutinho (2011) ao chamar atenção à questão de que as Instituições de Educação Superior precisam repensar o seu papel inclusivo e rever o seu papel na Educação Especial procurando novos mecanismos que possam vir ao encontro das necessidades das pessoas com deficiência visual.

4 I CONCLUSÕES

Diante dos fatos, o que se percebe é a falta de operacionalização das Políticas Educacionais que visam a Inclusão de pessoas com deficiência na Educação Superior, bem como a carência de recursos humanos que possam concretizar as referidas Políticas.

Faz-se urgente à implementação de projetos de ensino e de extensão dentro da Universidade, que tenham por objetivo promover a sensibilização do olhar e da escuta da comunidade acadêmica em relação aos alunos com deficiência, para que esta se torne verdadeiramente inclusiva.

É importante que a UFMA faça a identificação das necessidades individuais dos alunos com deficiência, visando oferecer apoio necessário durante a trajetória acadêmica, bem como realize modificações curriculares quando necessário, para que os alunos sejam bem-sucedidos em seus Cursos. Que haja uma preocupação por parte das autoridades competentes com o desenvolvimento de uma cultura que valorize a diversidade e promova a inclusão, não somente de alunos com deficiência visual, mas de todos os alunos, com ou sem deficiência.

Para que a Universidade Federal do Maranhão possa ser considerada inclusiva, é de suma importância que ocorram mudanças, para melhor, nas relações interpessoais e nas atitudes dos profissionais em relação aos alunos com deficiência, com eliminação de estigmas que associam a deficiência com incapacidade. E que os profissionais que ocupam cargos e/ou funções que atendem alunos com deficiência, sejam preparados, qualificados para a receptividade de suas necessidades específicas e, que realmente, ofereçam apoio. Que esses profissionais não sejam reativos, que não fiquem julgando de inconvenientes as pessoas com deficiência, sempre que solicitam atendimento educacional específico.

Espera-se que este estudo represente a vez e a voz de todos os discentes com deficiência, que por meio de políticas compensatórias conseguiram ingressar na Educação Superior, mas que se encontram lutando para garantir suas permanências com êxito de aprendizagem, bem como uma qualificação profissional que garanta inserção no Mercado de Trabalho formal e competitivo.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre o Atendimento Educacional Especializado, prevendo estruturação de Núcleos de acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre o Atendimento Educacional Especializado, prevendo estruturação de Núcleos de acessibilidade nas Instituições Federais de

Educação Superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7612.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 3.284, de 7 de novembro de 2003. Dispõe sobre requisitos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências, para instruir os processos de autorização e de reconhecimento de cursos, e de credenciamento de instituições. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/port3284.pdf>. Acesso em: 8 out. 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Direito à educação***:* subsídios para a gestão dos sistemas educacionais: orientações gerais e marcos legais. Brasília, DF, 2006.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva**. Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria Ministerial nº 555, de 5 de junho de 2007, prorrogada pela Portaria nº 948, de 09 de outubro de 2008. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>. Acesso em: 8 out. 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Programa Incluir**: Acessibilidade à Educação Superior. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13292-doc-ori-progincl&category_slug=junho-2013-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 19 nov. 2014.

CHAHINI, T. H. C. **Atitudes sociais e opiniões de professores e alunos da Universidade Federal do Maranhão em relação à inclusão de alunos com deficiência na educação superior**. 2010. 131 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2010.

CHAHINI, T. H. C. **Os desafios do acesso e da permanência de pessoas com necessidades educacionais especiais nas Instituições de Ensino Superior de São Luís – MA**. 2006. 201 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006.

COUTINHO, M. M. de A. **A inclusão da pessoa com deficiência visual na Educação Superior** e a construção de suas identidades. 2011. 104 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

MACHADO, E. V. Políticas públicas de inclusão no ensino superior. In: SOUZA, O. S. H. S. (Org.). **Itinerários da inclusão escolar**: múltiplos olhares, saberes e práticas. Porto Alegre: Ulbra, 2008. p. 44-53.

MANTOAN, M. T. E. O direito de ser, sendo diferente, na escola. **Ciências e Letras**, Porto Alegre, n. 36, p. 47-62, 2004.

MOREIRA, L. C. **Universidade e alunos com necessidades educacionais especiais**: das ações institucionais às práticas pedagógicas. 2004. 233 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, A. S. S. **Alunos com deficiência no ensino superior**: subsídios para a política de inclusão da UNIMONTES. 2011. 174 f. Tese (Doutorado em Educação Especial) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

PESSINI, M. A.; SILVA, R. O.; SILVA, V. O. Compreendendo as experiências dos alunos com necessidades especiais no ensino superior. **Akropólis**, Umuarama, v. 15, n. 1/2, p. 19-24, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

CAPÍTULO 6

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AGRICULTURA FAMILIAR NA INTERFACE SAÚDE E AMBIENTE

Carla Rosane Paz Arruda Teo
Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), Área de Ciências da Saúde
Chapecó - SC

Maria Assunta Busato
Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), Área de Ciências da Saúde
Chapecó – SC

Vanessa da Silva Corralo
Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), Área de Ciências da Saúde
Chapecó – SC

Junir Antonio Lutinski
Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), Área de Ciências da Saúde
Chapecó – SC

Gisele Assumpção Vieira
Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), Área de Ciências da Saúde
Chapecó – SC

RESUMO: Este trabalho pretende problematizar a relação entre alimentação escolar e agricultura familiar na interface saúde-ambiente. Destaca-se a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) mais antiga do Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e como a revisão de sua legislação representa um dispositivo para o fortalecimento da interface abordada, promovendo saúde, preservação do meio ambiente, sustentabilidade e desenvolvimento local, por meio da aquisição de alimentos saudáveis da agricultura familiar. No âmbito da alimentação, a sustentabilidade refere-se ao fornecimento de alimentos visando ao atendimento da população, na atualidade e no futuro. Trata-se de um desafio cercado de complicadores, dado que a garantia da SAN, em essência, pressupõe uma agricultura sustentável, fundamentada em tecnologias sociais que aliem a produção de alimentos e a conservação ambiental, promovendo a saúde e qualidade de vida. O fortalecimento da agricultura familiar em parceria com o PNAE é uma ação pública que promove modos de produção que (re) ligam a cadeia produtiva, valorizam a cultura alimentar local, a oferta de alimentos saudáveis e a diversidade de produção de alimentos. A relação entre alimentação escolar e agricultura familiar representa um exemplo exitoso de como políticas públicas intersetoriais podem promover melhores condições de vida, reduzir desigualdades e fortalecer a interface saúde-ambiente.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Sustentável. Políticas Públicas. Programas e Políticas de Nutrição e Alimentação. Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT: This paper aims to discuss the relation between school feeding and family

farming in health-environment interface. We stand out the oldest policy on Food and Nutrition Security in Brazil (SAN, in Portuguese), the National School Feeding Program (PNAE, in Portuguese), as well as we discuss how its legislation review represents a device for strengthening the interface mentioned by promoting health, environmental conservation, sustainability and local development through the acquisition of healthy food from family farmers. In the context of food, sustainability refers to the supply of food to meet the population, now and in the future. This is a challenge surrounded by complications, since the guarantee of SAN essentially requires a sustainable agriculture, based on social technologies that combine food production and environmental conservation, promoting health and quality of life. The strengthening of family agriculture in partnership with the PNAE is a public action that promotes modes of production that (re) link the productive chain; value the local food culture, the provision of healthy food and the diversity of food production. The relationship between school feeding and family farming is a successful example of how intersectoral public policies can promote better living conditions, reduce inequalities, and strengthen the health-environment interface.
KEYWORDS: Sustainable Development. Public Policies. Nutrition Programs and Policies. Food Security.

1 I INTRODUÇÃO

A alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, assegurado pela Constituição Federal e essencialmente ligado à dignidade humana. Em vista disso, é dever do Estado garantir políticas que promovam a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população, que compreende o acesso aos alimentos e aos seus meios de produção. Portanto, a SAN deve contemplar, entre outros determinantes, o aumento da produção de alimentos da agricultura tradicional e familiar, o abastecimento, distribuição e comercialização dos alimentos, a utilização sustentável dos recursos, bem como a promoção da saúde (BRASIL, 2006). Neste contexto, reforça-se que "na interface saúde e ambiente, a alimentação emerge como um ponto de contato crucial: alimentação e ambiente são, reconhecidamente, condições fundamentais para a produção social da saúde" (TEO; GALLINA, 2013, p.63).

Visando contribuir com a saúde e qualidade de vida da população e tendo em vista o atual cenário epidemiológico, com a elevada prevalência de doenças crônicas não transmissíveis, torna-se necessário que medidas preventivas sejam adotadas, iniciando desde a infância, quando são mais eficazes. A escola apresenta-se como um local apropriado para a implementação dessas medidas e para a formação de hábitos alimentares saudáveis. Contudo, é necessário, também, estimular a alimentação sustentável, compreendida como aquela que valoriza a cultura e os alimentos básicos locais, recomendando moderação no consumo de alimentos industrializados (RODRIGUES; ZANETI; LARANJEIRA, 2011).

Neste sentido, um dos eixos das políticas na área de SAN é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O Programa surgiu na década de 1950, com um viés compensatório da insegurança alimentar, e, atualmente, é a política pública de maior abrangência em alimentação e nutrição no Brasil, apresentando, entre suas diretrizes, o emprego da alimentação saudável e adequada no ambiente escolar (CORRÊA et al., 2017; PEIXINHO 2011). Desde sua criação até o presente, a legislação que ampara a execução do Programa vem se consolidando e tornando mais explícita a intencionalidade de constituir o PNAE como mecanismo de desenvolvimento local. De 1955 a 1993, a gestão do Programa era centralizada em nível federal, predominando a oferta de alimentos formulados e industrializados em todo o território nacional (TRICHES; SCHNEIDER, 2010). A partir de 1994, a gestão do programa foi descentralizada, e este novo modelo possibilitou melhorar a alimentação fornecida aos escolares, ocorrendo uma redução na oferta dos alimentos formulados, pré-preparados e desidratados (DOMENE, 2008; SPINELLI, 2002).

Em 2009, a legislação que rege o programa foi atualizada, com a Lei n. 11.947, que estabeleceu as novas diretrizes para a alimentação escolar, vinculando a agricultura familiar ao PNAE. A partir desta Lei, 30% dos recursos repassados pelo governo federal aos municípios devem ser utilizados para a aquisição de alimentos saudáveis produzidos por agricultores familiares locais, com prioridade aos orgânicos e/ou agroecológicos, explicitando apoio ao desenvolvimento local sustentável (VILLAR et al., 2013).

Dessa forma, reformulado a partir da aprovação da Lei n. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), o Programa passa a assumir o compromisso com a oferta de alimentação saudável e adequada e com o incentivo ao desenvolvimento sustentável, pelo seu vínculo com a agricultura familiar (BRASIL, 2009; TEO; MONTEIRO, 2012). Frente ao exposto, objetivou-se neste trabalho problematizar a relação da alimentação escolar com a agricultura familiar na interface saúde e ambiente.

2 I PADRÃO ALIMENTAR DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Nas últimas três décadas, o Brasil tem vivenciado um acelerado e contínuo processo de transição nutricional, fenômeno em que o problema da desnutrição vem sendo superado pela elevação dos percentuais de sobrepeso e obesidade da população (VILLA-REAL; SCHNEIDER, 2011).

O inquérito de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (VIGITEL), realizado regular e periodicamente pelo Ministério da Saúde brasileiro desde 2006, tem evidenciado que o comportamento alimentar é um dos fatores responsáveis pelos elevados índices de sobrepeso e obesidade na população adulta, com prevalências que correspondem, atualmente, a 54,0% e 18,9%, respectivamente. Dados do VIGITEL 2017 apontaram que a proporção de adultos com

excesso de peso aumentou, em média, 1,14% ao ano e a de obesos, 0,67% ao ano, entre 2006 e 2017. No mesmo período, acompanhando essa tendência de evolução desfavorável dos indicadores de excesso de peso e obesidade, foi observado que a frequência de indivíduos com diagnóstico medico de diabetes aumentou, em média, 0,24% ao ano (BRASIL, 2018).

O VIGITEL também tem identificado, ao longo do tempo, a presença de hábitos alimentares inadequados, destacando-se a constatação de que, em 2013, 16,5% dos brasileiros costumavam trocar diariamente o almoço ou o jantar por lanches de baixo valor nutricional, tais como pizzas, sanduíches ou salgados (BRASIL, 2014b). Ainda, em 2017, foi constatado que apenas 23,7% da população brasileira adulta consumia frutas e hortaliças na quantidade diária recomendada (cerca de 400g). Além disso, outro dado que chama a atenção é o de que a frequência do consumo regular (em cinco ou mais dias da semana) de feijão – alimento básico tradicional no Brasil – diminuiu, em média 1,39% ao ano no período de 2011-2017 (BRASIL, 2018).

Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) realizada nos anos de 2008-2009, uma em cada três crianças na faixa de cinco a nove anos estava com sobrepeso, sendo que a obesidade atingiu 11,8% das meninas e 16,6% dos meninos pesquisados (IBGE, 2011). Essa constatação evidencia que a prevalência de obesidade tem crescido, no Brasil, em todas as faixas etárias, como consequência do consumo excessivo de alimentos altamente calóricos e do sedentarismo. Dessa forma, a população infantil também vem sendo afetada pela transição nutricional, devido à mudança do padrão alimentar, com aumento do consumo de alimentos industrializados, ricos em açúcares, gordura e sal, como os *fast foods*, refrigerantes e sorvetes (YOKOTA et al., 2010; IBGE, 2011).

Nessa perspectiva, o ambiente escolar – incluindo a alimentação escolar – constitui-se espaço importante para promover uma alimentação mais saudável e contribuir na formação de hábitos alimentares adequados, conforme estabelecido na Lei n. 11.947/2009 (BRASIL, 2009). Nesse sentido, cabe destacar, desta legislação, algumas de suas diretrizes, como a que trata da alimentação saudável e adequada, estabelecendo a utilização de alimentos seguros e que respeitem os hábitos alimentares saudáveis, além da diretriz que aborda a inclusão da educação alimentar e nutricional (EAN) no currículo escolar, visando à adoção de práticas alimentares saudáveis. Salienta-se, ainda, a diretriz que cita o apoio ao desenvolvimento sustentável, por meio de incentivos para a aquisição de alimentos da agricultura familiar (BRASIL, 2009).

3 I SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AMBIENTE: A PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE

Conceitos e expressões como sustentabilidade, ecodesenvolvimento e

desenvolvimento sustentável vêm sendo frequentemente utilizados, nas últimas décadas, sob diferentes aspectos relacionados ao meio ambiente e ao desenvolvimento socioeconômico (CARVALHO, 2009).

Em 1987, os trabalhos da Comissão da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento originou um documento denominado Nosso Futuro Comum ou Relatório Brundtland, a partir do qual surgiu o termo desenvolvimento sustentável, em substituição à expressão ecodesenvolvimento, sendo compreendido como aquele que respeita as necessidades do presente sem afetar a capacidade das gerações vindouras atenderem as suas próprias necessidades (CARVALHO, 2009; TEO; GALLINA, 2013).

No âmbito da alimentação, sustentabilidade refere-se ao fornecimento de alimentos visando ao atendimento da população mundial, na atualidade e no futuro. A sustentabilidade está intrinsecamente ligada à noção de alimentação adequada, referindo-se, no âmbito da SAN, a aplicar uma perspectiva intergeracional à disponibilidade alimentar, considerando a condição de o alimento estar disponível na atualidade e, também, para as futuras gerações (ONU, 1999), o que implica que a produção de alimentos precisa estar pautada pela questão ambiental.

Contudo, conforme aponta a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), esse é um desafio cercado de complicadores, pois os caminhos para atingi-lo são variados e complexos, a exemplo do que ocorre com a intensificação da produção de alimentos em nível mundial, que tem recorrido ao emprego de fertilizantes, insumos e agrotóxicos. A garantia da SAN, em essência, pressupõe o não uso e/ou o uso mínimo de produtos sintéticos na produção dos gêneros alimentícios, tendo como condição uma agricultura sustentável, fundamentada em tecnologias sociais que aliem a produção de alimentos e a conservação ambiental, promovendo a qualidade de vida das pessoas envolvidas no ciclo de produção (CARVALHO, 2009).

A sustentabilidade, inerente à alimentação adequada e saudável, é um conceito que perpassa o direito humano fundamental à alimentação e a SAN. Uma alimentação saudável e adequada se caracteriza em diferentes dimensões, como a adequação nutricional e a diversidade de alimentos, a inocuidade (em termos de qualidade sanitária e de ausência de contaminantes, agrotóxicos e organismos geneticamente modificados), a adequação cultural, o acesso à informação, à renda e a outros meios (terra, condições para cultivo, assistência social) para obtenção da alimentação e sua relação com a realização de outros direitos (moradia, saneamento, vestuário, etc). Em síntese, a promoção da SAN, pela garantia de realização do direito humano à alimentação adequada e saudável, passa pela promoção da justiça social, pelo fortalecimento da agricultura familiar e de políticas de abastecimento, de incentivo a práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, assim como pela não discriminação de povos, entre outras (LEÃO, 2013).

Isso significa que o direito humano a uma alimentação adequada e saudável –

cuja realização é condição essencial para a conquista da SAN – não pode prescindir da sustentabilidade em uma concepção ampliada: ambiental, cultural e socioeconômica.

Ressalta-se, assim, a relevância da dimensão da sustentabilidade, visto que os princípios teóricos, legais e políticos da SAN a vinculam explicitamente à saúde, ao ambiente e aos modelos de desenvolvimento, os quais estão imbricados na causalidade de desafios como a fome, o aumento da obesidade, a crise energética e as ameaças à biodiversidade, cujos efeitos transcendem grupos ou fronteiras regionais (MAGALHÃES, 2014).

4 I PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Com base na construção da sustentabilidade, alguns elementos de proteção têm sido construídos na articulação entre Estado e sociedade. Portanto, o fortalecimento da agricultura familiar em parceria com Programas de Alimentação e Nutrição, como o PNAE, é exemplo de um tipo de ação pública cuja finalidade é promover um modo de produção que (re)liga a cadeia produtiva e incentiva os agricultores familiares, tendo como principais elementos de proteção, na estruturação da sustentabilidade, a utilização de tecnologias limpas, a valorização da cultura alimentar local, a oferta de alimentos saudáveis e a diversidade da produção de alimentos (TEO; GALLINA, 2013).

A Lei n. 11.947/2009, ao tornar compulsória a aplicação de um mínimo de 30% dos recursos federais do PNAE na aquisição de alimentos diversificados provenientes da agricultura familiar, com preferência pelos orgânicos, quando disponíveis (BRASIL, 2009), vem construindo um mercado institucional importante, que impulsiona o fortalecimento da agricultura familiar. Esta Lei ampliou a possibilidade de produção e comercialização por parte dos agricultores familiares, favorecendo aos escolares o acesso ao consumo de alimentos saudáveis e diminuindo a oferta de alimentos processados na escola (SARAIVA et al., 2013).

Ao mesmo tempo, essas determinações, associadas à recomendação de que sejam priorizados, para compra, alimentos produzidos no próprio município onde está situada a escola, ou na mesma região, com especial atenção aos assentamentos rurais e comunidades indígenas e quilombolas na seleção dos fornecedores (BRASIL, 2014a), explicita apoio ao desenvolvimento sustentável local, privilegiando modos alternativos de produção e comercialização dos produtos.

Portanto, ao comprar alimentos da agricultura familiar, o PNAE promove a sustentabilidade, pois o incentivo à compra de gêneros produzidos no âmbito local ou regional auxilia na aproximação entre o produtor e o consumidor do alimento e favorece a redução de efeitos ambientais provocados pelo transporte de longas distâncias. Além disso, pode ser estimulada a preservação ambiental no nível local

quando é dada preferência à aquisição de alimentos que não utilizam métodos de produção agressivos ao meio ambiente (BEZERRA, 2018).

Nesse contexto, sublinha-se a produção orgânica como um modo de produção alternativo e não agressivo ao meio ambiente – sustentável –, que promove a manutenção da qualidade da terra por meio de controles e processos biológicos para a plantação, o controle de pragas, assim como para a criação de animais (BRASIL, 2005).

Em termos da legislação, a Lei n. 10.831/2003 (BRASIL, 2003), regulamentada pelo Decreto n. 6.323/2007 (BRASIL, 2007), considera orgânica toda a produção que adota técnicas específicas, otimizando o uso de recursos naturais e socioeconômicos disponíveis, respeitando a integralidade cultural das comunidades rurais, objetivando a sustentabilidade econômica e ecológica, trazendo benefícios sociais e priorizando métodos de produção que protejam o meio ambiente e que não comprometam o ecossistema local. Dentre suas finalidades, ressalta-se a oferta de produtos saudáveis e isentos de contaminantes intencionais, preservando a diversidade biológica dos ecossistemas naturais, bem como a utilização de métodos de manipulação dos produtos agrícolas com o propósito de manter a integridade orgânica em todas as etapas do processo. Neste sentido, o Decreto n. 7.794/2012 (BRASIL, 2012a) estabelece que a produção de base agroecológica é aquela que busca otimizar a integração entre capacidade produtiva, uso e conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais, bem como o equilíbrio ecológico, a eficiência econômica e a justiça social.

A definição de que alimentos orgânicos são isentos de contaminantes intencionais significa que, em sua produção, não devem ser empregados agrotóxicos, fertilizantes sintéticos, organismos geneticamente modificados, aditivos alimentares, radiações ionizantes e hormônios, com uso estritamente controlado de drogas veterinárias (BRASIL, 2003; BRASIL, 2007; LIMA; SOUZA, 2011).

A propósito dos agrotóxicos, especificamente, reconhece-se, atualmente, que a exposição aos resíduos dessas substâncias presentes nos alimentos convencionais pode causar efeitos agudos e/ou crônicos sobre a saúde humana. Os principais sintomas da intoxicação aguda por agrotóxicos são vômitos, cefaleia, fadiga, irritação ocular e epitelial, convulsões e problemas cardiovasculares. No entanto, embora normalmente não sejam avaliados adequadamente, há, ainda, efeitos tardios relacionados às intoxicações crônicas por agrotóxicos, os quais incluem efeitos imunológicos, neurológicos, genotóxicos, teratogênicos, reprodutivos e cancerígenos (SOARES, 2010; BEGNINI; TAVEIRA, 2014).

Apesar desses efeitos – já bem relatados na literatura –, os resultados do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) indicam que, em 2011, um terço dos alimentos consumidos cotidianamente pelos brasileiros estavam contaminados por essas substâncias (ANVISA, 2013). Esse cenário é preocupante, tendo em vista que os resíduos desses produtos sintéticos em frutas e outros vegetais, mesmo quando respeitada a quantidade permitida pelos órgãos fiscalizadores, podem

representar riscos, principalmente para crianças (SANTOS et al., 2014).

Outro aspecto a se considerar são os prejuízos causados ao meio ambiente, como a contaminação do ar, do solo e dos sistemas hídricos através da lixiviação da água e da erosão dos solos ou devido à intercomunicabilidade destes sistemas, atingindo áreas distantes do ponto de aplicação, levando a uma degradação ambiental que causa prejuízos à saúde e mudanças nos ecossistemas (VEIGA et al., 2006). Deste modo, os alimentos orgânicos contribuem para a promoção e a preservação da saúde em uma perspectiva ampla, considerando a saúde humana em sua conexão com a saúde do ambiente.

Destaca-se que a importância da relação saúde, ambiente e desenvolvimento sustentável está preconizada no artigo 3º da Lei n. 8.080/1990, em que se observa que "a **saúde** tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, ***o* meio ambiente***,* o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais" (grifos nossos) (BRASIL, 1990). Assim, o termo saúde engloba uma série de condições que devem estar apropriadas para o bem-estar do ser humano, incluindo o meio ambiente equilibrado e a alimentação adequada.

Nessa lógica, ao se trabalhar, na escola, temáticas ligadas à saúde ambiental e ao desenvolvimento sustentável, é possível produzir avanços expressivos na formação dos escolares, estabelecendo-se articulação destes temas com as questões da alimentação e da produção de alimentos. O incentivo ao consumo de frutas, hortaliças e outros vegetais, especialmente aqueles que têm origem em processos de produção orgânica ou agroecológica, contribui de forma direta para a tomada de consciência sobre a relação entre as escolhas alimentares, a geração de resíduos e a saúde da população. Pode-se inferir, portanto, que os alimentos oriundos da agricultura familiar, utilizados na alimentação escolar, particularmente os produtos orgânicos, contribuem para a promoção de um ambiente sustentável e mais saudável.

Pondera-se, assim, que a utilização de alimentos orgânicos na alimentação escolar deve ser estimulada, devido aos benefícios relacionados ao seu consumo, como a ausência de agrotóxicos, a maior biodisponibilidade de micronutrientes, a manutenção da diversidade biológica e da fertilidade dos solos, bem como a proteção que estes sistemas de produção oferecem para os produtores (BRASIL, 2003; GONZALEZ-CHICA et al., 2013).

Nessa direção, a despeito do exposto, pondera-se que não é suficiente inserir alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar. Argumenta-se que a escola representa um espaço privilegiado de preservação das culturas alimentares em uma perspectiva alinhada à preservação do ambiente, em que a educação ambiental pode trilhar o caminho da educação alimentar e nutricional, concorrendo para o debate sobre o sistema alimentar e seus efeitos no meio ambiente. Logo, é fundamental que a escola discuta, como parte de seu currículo, o incentivo ao consumo de alimentos produzidos localmente – o que envolve aspectos culturais da alimentação e questões

econômicas e sociais, com a promoção de novos arranjos produtivos que estimulam a permanência do produtor no campo com dignidade.

Nesse sentido, os atores sociais da escola podem articular e envolver as famílias na promoção de práticas alimentares saudáveis e sustentáveis. Igualmente, temas como o consumo exacerbado de alimentos industrializados podem ser incorporados aos currículos, em uma discussão que supere a abordagem das questões nutricionais, assumindo uma perspectiva política de debate sobre as escolhas alimentares e suas repercussões sobre a interface alimentação-meio ambiente, na qual estão imbricados os padrões de produção e consumo.

Essas proposições são apresentadas a partir do pressuposto de que a escola é um espaço oportuno e fértil para a formação de pessoas que possam intervir de maneira qualificada e consciente no mundo. Desse modo, refletir sobre o impacto da ação da sociedade sobre o meio ambiente, a partir da escola, pode produzir novas formas de pensar e agir que considerem e transformem o sistema alimentar.

5 I CONCLUSÃO

A Lei n. 11.947/2009 representa uma ferramenta importante para a promoção da saúde das populações ao favorecer o consumo de alimentos básicos e com menor grau de processamento, a formação de hábitos alimentares saudáveis e sustentáveis, contribuindo para a redução dos fatores de risco para doenças crônicas não transmissíveis.

A inserção da agricultura familiar na alimentação escolar por meio da oferta de alimentos produzidos localmente é relevante na medida em que esses alimentos tendem a ser mais saudáveis, menos processados, com preservação dos teores de nutrientes e das características sensoriais. Ademais, quando alimentos orgânicos produzidos nas comunidades estão disponíveis, oferecem a vantagem de serem livres de agrotóxicos e outros contaminantes, além de implicarem menor custo (econômico e ambiental) com transporte. Esta prática também contribui para garantir uma alimentação mais saudável e adequada culturalmente aos escolares, assim como para promover uma produção sustentável que respeita o meio ambiente, incentiva o desenvolvimento local e a redução das desigualdades sociais.

À guisa de conclusão, reforça-se que a aproximação da alimentação escolar com a agricultura familiar é um exemplo exitoso de como políticas públicas intersetoriais podem promover melhores condições de vida, reduzir desigualdades e fortalecer a interface saúde e ambiente.

REFERÊNCIAS

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA):** Relatório de Atividades de 2011 e 2012. Brasília: ANVISA, 2013. Disponível em: <www.anvisa.gov.br> Acesso em: 10 jul. 2018.

BEGNINI, Sergio; TAVEIRA, Adriana do Val Alves. Agrotóxicos Agrícolas: Do uso ás intoxicações. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, v. 5, n. 2, p. 86-95, 2014.

BEZERRA, José Arimatéa Barros. **Educação alimentar e nutricional:** articulação de saberes. Fortaleza: Edições UFC, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar.** Brasília: Ministério da Educação, 2014a.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira:** promovendo a alimentação saudável. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Vigitel Brasil 2013:** vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico. Brasília: Ministério da Saúde, 2014b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Vigitel Brasil 2017:** vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 8.080/90, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm> Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 10.831, de 23 de dezembro de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/leis/2003/L10.831.htm> Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm> Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n.6.323, de 27 de dezembro de 2007.** Regulamenta a Lei n. 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6323.htm> Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da Alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm> Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012**. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos/legislacao/portugues/decreto-no-07-794-de-20-de-agosto-de-2012.pdf/view> Acesso em: 15 ago. 2018.

CARVALHO, Daniela Gomes. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade**:

o caso do Distrito Federal (2005-2008). Brasília. 2009. 238f. (Dissertação) Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, DF.

CORRÊA, Rafaela da Silveira et al. Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 2, p. 563-574, 2017.

DOMENE, Semíramis Martins Álvares. A escola como ambiente de promoção da saúde e educação nutricional. **Psicologia USP**, v. 19, n. 4, p. 505-517, 2008.

GONZALEZ-CHICA, David Alejandro et al. Percepção dos cozinheiros escolares sobre o processo de utilização de produtos orgânicos na alimentação escolar em municípios catarinenses. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 4, p. 407-418, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009**: análise do consumoalimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

LEÃO, Marília (Org.). **O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2013.

LIMA, Elinete Eliete; SOUSA, Anete Araújo. Alimentos orgânicos na produção de refeições escolares: limites e possibilidades em uma escola pública em Florianópolis. **Revista de Nutrição**, v. 24, n. 2, p. 263-273, 2011.

MAGALHÃES, Rosana. Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 5, p. 1339-1346, 2014.

ONU. Organizações das Nações Unidas. **Comentário Geral No. 12:** O Direito Humano à Alimentação Adequada (art. 11). 1999. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf/view> Acesso em: 20 dez. 2014.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar** – PNAE. 2011. 133p. Dissertação (Mestrado Profissional). Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

RODRIGUES, Lívia Penna Firme; ZANETI, Isabel Cristina Bruno Bacellar; LARANJEIRA, Nina Paula. Sustentabilidade, segurança alimentar e gestão ambiental para a promoção da Saúde e qualidade de vida. **ParticipAção**, v. 19, p. 22-28, 2011.

SANTOS, Fernanda et al. Avaliação da inserção de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar na alimentação escolar, em municípios dos territórios rurais do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 5, p. 1429-1436, 2014.

SARAIVA, Elisa Braga et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-935, 2013.

SOARES, Wagner Lopes. **Uso dos agrotóxicos e seus impactos à saúde e ao ambiente:** uma avaliação integrada entre a economia, a saúde pública, a ecologia e agricultura. 2010. 163p. Tese (Doutorado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, RJ, 2010.

SPINELLI, Maria Angélica dos Santos; CANESQUI, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). **Revista de Nutrição**, v. 15, n. 1, p. 105- 117, 2002.

TEO, Carla Rosane Paz Arruda; GALLINA, Luciara Souza. Segurança alimentar e ambiente: a

sustentabilidade como área de convergência. In: DE SÁ, Clodoaldo; FERRETTI, Fátima; BUSATO, Maria Assunta. (Orgs.). **Ensaios contemporâneos em saúde:** uma perspectiva interdisciplinar. Chapecó: Argos, 2013. 63-81.

TEO, Carla Rosane Paz Arruda; MONTEIRO, Carlos Augusto**. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos. Revista de Nutrição**, v. 25, n.5, p. 657-668, 2012.

TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sérgio. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

VEIGA, Marcelo Motta et al. Análise da contaminação dos sistemas hídricos por agrotóxicos numa pequena comunidade rural do Sudeste do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, n. 11, p. 2391-2399, 2006.

VILLAR, Betzabeth Slater et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Brasileira de Epidemiologia***,* v. 16, n. 1, p. 223-226, 2013.

VILLA-REAL, Luciana Correia; SCHNEIDER, Sérgio. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. **Estudo & Debate**, v. 18, n. 2, p. 57-79, 2011.

YOKOTA, Renata Tiene de Carvalho et al. Projeto “a escola promovendo hábitos alimentares saudáveis”: comparação de duas estratégias de educação nutricional no Distrito Federal, Brasil. **Revista de Nutrição**, v. 23, n.1, p. 37-47, 2010.

CAPÍTULO 7

ANÁLISE COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS COM MELHORES E PIORES IDEBS DO NORDESTE: A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO COMO INDICADOR DE QUALIDADE

Patrícia Maria Uchôa Simões
Fundação Joaquim Nabuco
Recife/Pernambuco

Marcela Pires Barbosa
Universidade Federal de Pernambuco
Recife/Pernambuco

Priscila de Cássia da Silva Ramos
Universidade Federal de Pernambuco
Recife/Pernambuco

RESUMO: O presente estudo analisou a dimensão da participação na qualidade educacional e suas relações com a medida de qualidade do IDEB em municípios do Nordeste. Foram identificados, em cada estado do Nordeste, os municípios com melhores e piores IDEBs, formando assim, dois grupos que foram comparados quanto a sua estrutura educacional e organização do sistema de ensino, utilizando os dados do Censo do IBGE de 2011. A análise revelou que os dois grupos não diferem muito quanto aos aspectos investigados. No entanto, destacam-se dois pontos. Primeiramente, que o grupo com os melhores Idebs possui uma maior participação, melhor estrutura organizacional no que se refere à existência de conselhos de participação da sociedade na gestão, mesmo que seja pequena a diferença entre os grupos. Em segundo lugar, registra-se que a maior diferença entre os grupos está na existência de conselhos escolares nas escolas públicas municipais. Como conclusão, o presente estudo reafirma a importância da participação da comunidade na gestão escolar e, como em outros estudos na literatura da área, a gestão democrática como um fator relacionado à qualidade da educação.

PALAVRAS-CHAVE: qualidade da educação; conselho escolar; gestão demotrática; participação; Ideb.

ABSTRACT: The present study analyzed the dimension of the participation in the educational quality and its relation with the quality measure of IDEB in municipalities of the Northeast. The municipalities with the best and worst IDEBs were identified in each state of the Northeast, thus forming two groups that were compared in terms of their educational structure and organization of the education system, using the official data of 2011. The analysis revealed that the two groups do not differ much about the aspects investigated. However, two points stand out. First, that the group with the best Idebs has a greater participation, better organizational structure regarding the existence of councils of participation of the society in the management, even if the difference between the groups is small. Second, it is recorded that the biggest difference between the groups is the existence of school boards in municipal public schools. As

a conclusion, the present study reaffirms the importance of community participation in school management and, as in other studies in the area literature, democratic management as a factor related to the quality of education.
KEYWORDS: quality of education; school board; demotratic management; participation; Ideb.

1 I INTRODUÇÃO

O presente estudo analisou a existência de conselhos educacionais com a participação da comunidade escolar na gestão e a qualidade educacional medida pelo IDEB, comparando dois grupos de municípios: aqueles de maior IDEB e aqueles de menor IDEB em cada estado do Nordeste.

O objetivo foi compreender as relações entre esse indicador e essa dimensão já amplamente investigada pelos estudiosos da área e considerada como tendo uma forte relação com a qualidade da educação. O texto apresenta o debate sobre a qualidade educacional e sobre o contexto de surgimento do IDEB. Em seguida, discute a dimensão da participação e sua relação com a qualidade educacional.

2 I DEBATE SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A insatisfação com o ensino no Brasil tem se mantido presente tanto nos trabalhos acadêmicos, como entre as preocupações de gestores e professores e, ainda, nos discursos veiculados pela mídia e na sociedade em geral. Por um lado, pais e alunos não aprovam o trabalho desenvolvido pelos sistemas e redes de ensino, por outro, o mercado considera insuficiente a formação técnica para as empresas e indústrias oferecida pelas escolas no país.

No final da década de 80, o acesso ao Ensino Fundamental chegou a atingir quase todas as crianças e os adolescentes de 07 a 14 anos no Brasil, mas esse aumento do atendimento não foi seguido da criação das condições estruturais necessárias para a oferta da qualidade do ensino:

> Locais para atender aos alunos foram improvisados, os turnos de funcionamento das escalas triplicaram, sem falar da necessidade de contratação de professores, que nem sempre estão preparados para a função docente. (Cappelletti, 2015, p.95)

As condições de inserção das crianças e adolescentes nas escolas públicas passaram a ter, então, grande centralidade na pauta das discussões educacionais no meio acadêmico e na sociedade em geral: para melhorar a qualidade do ensino nas escolas, apontava-se para a necessidade de um sistema que avaliasse a qualidade do ensino oferecido nas escolas. Como afirma Sá (2008):

> A qualidade parece, assim, ter-se transformado numa espécie de amuleto capaz de esconjurar a crise que recorrentemente se abate sobre a educação, bastando invocá-la (nas suas diferentes combinações) para que, como por magia, uma aura de bondade envolva as propostas que a invocam. (p.437)

A cultura da avaliação da educação no Brasil se intensificou na década de 90 quando o país passava por uma transição política e econômica. As avaliações tinham a justificativa de atender tanto as demandas sociais nacionais pela democratização e universalização do ensino quanto a competitividade internacional que exigia mais produtividade das empresas e maior padrão técnico dos profissionais brasileiros. Assim, servia de estratégia para "melhoria" da educação, subsidiando decisões sobre processos de gestão escolar e formulações de políticas educacionais, e legitimando interesses nacionais e internacionais, públicos e privados.

Nessa direção, Afonso (2001) afirma que, ao mesmo tempo em que as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controle social, legitimando as ações do Estado e servindo aos interesses das classes dominantes, também podem ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, repercutindo para a melhoria das condições de vida dos grupos sociais mais vulneráveis.

Analisando os aspectos da política educacional na gestão escolar que estão envolvidos na avaliação educacional, Sá (2008) afirma que não é apenas a escola, mas também seus órgãos de administração, direção e gestão, responsáveis tanto pelo sucesso quanto pelo insucesso da qualidade da educação, visto que, fazem escolhas organizacionais que reproduzem decisões alheias e, assim, não reconhecem a natureza polissêmica do conceito de qualidade.

A discussão da qualidade na educação surge, então, atrelada ao debate sobre a avaliação da qualidade. São duas temáticas de alta complexidade que envolvem concepções políticas, teóricas e epistemológicas que dificultam o encontro de conclusões consensuais.

Para Fonseca (2009), estudar a qualidade da educação implica a análise da dinâmica socioeconômica e cultural de um país, no sentido de perceber como a política educacional interage com os projetos nacionais de desenvolvimento que se articulam com a economia mundial. Por outro lado, também é necessário considerar a política educacional em articulação com os movimentos pedagógicos e metodológicos que surgem na sociedade e entre os educadores que podem, inclusive, contrariar posições da política educacional oficial. É esse movimento que produz valores que se traduzem em diferentes sentidos para a qualidade. Dessa forma, para essa autora, dependendo da perspectiva adotada, a qualidade pode ser avaliada pela função social (a educação de qualidade prepara o indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania e para compreender e ter acesso a todas as manifestações da cultura humana), pela função pragmática (a educação de qualidade provê "padrões aceitáveis de aprendizagem" para inserir o indivíduo na dinâmica do mercado) e a função

equalizadora da educação (educação como direito individual e responsabilidade do Estado em garantir a oferta, o acesso e a permanência de todos no sistema de ensino).

Tratando das questões epistemológicas do debate sobre avaliação da educação, Cappelletti (2015) alerta que, quando adotam a proposta de avaliação do governo, as instituições também assumem seus pressupostos teóricos que vão de encontro às perspectivas mais críticas. Assim, "o modelo estatal reduz a avaliação educacional a um procedimento de controle definindo, hierarquicamente, normas para todo o sistema de ensino" (p.97).

Oliveira (2012) compreende que os requisitos para o acesso e a qualidade na educação passam pela condição do financiamento, colocando em relevo a relação da estrutura organizacional com a qualidade educacional. Esse autor localiza essa discussão no debate sobre o federalismo no Brasil e nas desigualdades regionais e o direito à educação.

> No que diz respeito ao enfrentamento das condições de acesso à educação de qualidade, convivemos com uma importante desigualdade de princípio: a desigualdade no financiamento. Buscá-la é condição para a plena efetivação do direito à educação, segundo o princípio da igualdade de todos perante a lei. (OLIVEIRA, 2012, p. 43)

A desigualdade no financiamento relaciona-se com as desigualdades no atendimento educacional quando comparadas regiões do país e as classes sociais dos alunos. Nesse sentido, Campos (2013) considera que:

> As reformas trouxeram consigo a implantação dos sistemas nacionais e internacionais de avaliação dos resultados de aprendizagem medidos por testes aplicados aos alunos das escolas primárias e secundárias, disponibilizando uma grande quantidade de dados e incentivando comparações entre escolas, cidades, regiões e países. A qualidade da educação passou a ser definida principalmente por esses indicadores, os quais reiteraram, com base em critérios que ganharam grande legitimidade pública, as diferenças sociais entre os alunos: estudantes de escolas privadas obtêm geralmente melhores resultados do que os matriculados em escolas públicas (com exceção das universidades, onde o sinal se inverte); quem habita regiões mais desenvolvidas alcança melhores resultados do que alunos de regiões mais pobres, especialmente zonas rurais; os grupos étnico-raciais discriminados têm piores resultados do que os demais. (p.25)

Considerando a complexidade dessa temática, pode-se afirmar, como Prestes e Farias (2014), que, apesar da grande produção de dados sobre a qualidade da educação no Brasil, não há respostas consensuais sobre essa questão e afirmam que os autores se dividem em suas justificativas entre considerar que o problema está na natureza transversal dos dados, na necessidade de mais estudos qualitativos, ou por entender que os indicadores que medem a qualidade pelos resultados dos desempenhos dos alunos não são sensíveis a outros elementos da vida social que possa orientar as análises em direção a proposições para uma educação com mais justiça e igualdade social.

3 I A AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E O IDEB

Para responder à demanda da avaliação da qualidade educacional, em 1989, o Ministério da Educação propôs o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) que se caracteriza por ser a primeira iniciativa de avaliação da educação no Brasil em escala nacional. Esse sistema começou a ser desenvolvido no final da década de 80, mas só foi aplicado pela primeira vez em 1990, com a participação de uma amostra de escolas que ofertavam as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental das escolas públicas da rede urbana. Nessa edição do Saeb, foram realizadas avaliações em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, juntamente com uma prova de redação, nos casos de alunos das 5ª e 7ª séries. Em 1995, foi adotada uma nova metodologia de construção do teste e análise de resultados, com o intuito de possibilitar a comparação dos resultados das avaliações ao longo do tempo. Foi decidido que os testes seriam aplicados nas etapas finais dos ciclos de escolarização: 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (5º e 9º ano, atualmente) e 3º ano do Ensino Médio. Nessa ocasião, outra modificação foi feita na amostra que passou a ter uma representação da rede privada. A partir da edição de 2001 até 2011, o Saeb passou a avaliar apenas as áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Até a versão de 2003 as provas eram aplicadas em caráter amostral, gerando resultados para unidades da federação, região e Brasil.

A partir de 2005, o SAEB foi reestruturado, passando a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica- Aneb (com avaliação amostral das redes públicas e privadas, considerando as escolas que atendessem a um critério mínimo de 10 estudantes por turma, com foco na gestão da educação) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar- Anresc (conhecida como Prova Brasil, com avaliação censitária das escolas que atendessem a critérios de quantidade mínima de 30 estudantes na última etapa dos anos iniciais (4ªsérie/5º ano) ou dos anos finais (8ªsérie/9º ano) do Ensino Fundamental) que possibilitou gerar resultados por escola.

Em 2007, passaram a participar da Prova Brasil as escolas públicas rurais o mínimo de 20 estudantes matriculados nos anos iniciais (4ª série/5º ano). Dessa versão em diante, a Prova Brasil é realizada em conjunto com a aplicação da Aneb e com a utilização dos mesmos instrumentos. Em 2009, as escolas rurais que tinham os anos finais do Ensino Fundamental (8ª série/9º ano) também foram incluídas.

Nesse mesmo ano, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEB que reúne dois indicadores: o desempenho e o rendimento escolar.

Segundo Soares e Xavier (2013), o Ideb representa uma mudança positiva no debate educacional, uma vez que insere nesse debate a ideia de que a escola, além dos alunos, também deve ser avaliada, ou seja, ao avaliar o rendimento (aprovação, reprovação e evasão escolar) a escola é introduzida na medida da qualidade, além do desempenho do aluno. No entanto, esses autores trazem várias criticas ao índice,

como por exemplo, o fato de que só alunos presentes ao teste são considerados; o autor explica que é enviado um testa para cada aluno da escola e afirma que "no ano de 2011, voltaram sem resposta 14% dos testes do quinto ano e 22% dos testes do nono ano." e que esses valores correspondem aos alunos "mais fracos" das instituições, isso pode fazer com que a média do IDEB dessas escolas seja maior do que deveria. Outra crítica relaciona-se ao fato da proficiência em Matemática ter mais peso do que a proficiência em Leitura e que pelo fato de o IDEB ser uma média permita que um bom resultado de um aluno "compense" um mau desempenho de outro aluno ou uma taxa de reprovação alta. No final, os autores fazem sugestões de aperfeiçoamento, junto com propostas de mudanças na forma de divulgação do índice. Na concepção dos autores "Ideb deveria ser divulgado de forma contextualizada, que contenha pelo menos uma descrição do nível socioeconômico das escolas ou dos municípios".

Sendo assim, com a criação do Ideb, a qualidade da educação no Brasil passa a ser medida por um único indicador e esse assume o papel na formulação e implantação das políticas públicas educacionais. A simplicidade do cálculo do Ideb fez com que tivesse ampla divulgação na mídia e possibilitou o surgimento de novas perspectivas para a pesquisa na educação. Se, por um lado, essa divulgação do Ideb, amplia a discussão da qualidade da educação tanto nos estudos acadêmicos como na sociedade em geral, por outro, pode causar um efeito de busca dos gestores escolares e educacionais de melhora no índice mesmo sem a utilização de medidas que sejam pedagogicamente orientadas.

Analisando a relação entre o IDEB e o contexto escolar, Alves e Soares (2013) investigaram dados da Prova Brasil, do Censo Escolar e do próprio Ideb, por meio de modelos de regressão linear múltipla. Os autores analisaram o IDEB 2009 de todas as escolas públicas e de outros indicadores do banco de dados divulgado pelo INEP (média do nível socioeconômico da escola, % de alunos brancos, % de alunos do sexo masculino, Infraestrutura da escola, Complexidade da escola) disponíveis de todas as escolas públicas que participaram da Prova Brasil. Os resultados mostram que as escolas que atendem alunos de menor nível socioeconômico, têm piores resultados, e também indica a relação das condições de infraestrutura e de complexidade da instituição com os resultados do índice. Na discussão dos resultados, os autores criticam o fato do índice colocar o foco em resultados finalísticos, sem considerar as condições que esses resultados foram observados. E afirmam que "políticas públicas para a educação brasileira exigem o estudo dos dados existentes de forma muito mais ampla do que apenas sua síntese em um indicador como o Ideb".

Na mesma direção, Chirinéa e Brandão (2015) considerem que há outros aspetos igualmente importantes além do desempenho do aluno e do fluxo escolar para avaliar a qualidade educacional, como nível socioeconômico e cultural dos alunos citados anteriormente, formação docente; valorização do magistério; condições materiais e imateriais de trabalho; gestão escolar; infraestrutura da escola, e insumos, entre outros. Os autores também enfatizam a "pressão" depositada na comunidade escolar

para atender as metas pré-estabelecidas pelo índice e nas discussões finais afirma que os resultados do índice devem ser relacionados aos fatores intra e extraescolares já citados anteriormente e diz que é necessário "a gestão escolar traçar suas próprias metas e estratégias, e definir intervenções alicerçadas na democratização e na autonomia, sem que isso signifique realizar manobras pedagógicas para atender as metas pré-estabelecidas pelo índice" (p.479).

Almeida, Dalben e Freiras (2013) também afirmam que a utilização dos resultados das avaliações em larga escala e dos índices por elas criados não podem ser traduzidos como retrato fiel da qualidade oferecida pelas escolas. Por meio da análise de diferentes estudos, os autores ressaltam outros fatores escolares e extra-escolares que o IDEB não avalia. Nas discussões finais, os autores reconhecem a importância do IDEB enquanto um indicador a ser considerado na avaliação educacional, mas que enquanto estiver "só" não é capaz de avaliar a educação. Ressaltam, ainda, que cada instituição tem suas especificidades e que enquanto isso não for levado em consideração por mais que sejam utilizados as melhores tecnologias, a avaliação educacional está "condenada a ser uma pálida e imperfeita foto da realidade escolar."

4 I A DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO ESCOLAR E MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO E A QUALIDADE EDUCACIONAL

O interesse das pesquisas voltado para a avaliação dos sistemas educacionais favoreceu a criação de mecanismos institucionais de programas e planos sistemáticos de avaliação e a construção de indicadores nacionais de avaliação. Em parte, esse interesse surgiu pela pressão por um novo modelo de gestão educacional que privilegie o controle e a prestação de contas pelos gestores.

Alguns estudos apontam para a ausência dos sistemas municipais de educação na concepção dos programas e políticas educacionais e para as fragilidades que a maioria desses sistemas possui em assumir sua parcela de responsabilidade na efetivação das políticas (CURY, 2002; DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007). Como ilustração dessa fragilidade da estrutura organizacional na área da educação, observa-se que, em 2012, quase a metade dos municípios brasileiros tem sua secretaria municipal de educação funcionando conjuntamente com outras políticas, em 13 municípios este setor está subordinado à outra secretaria, em 131 municípios é um setor subordinado diretamente à chefia do executivo e, ainda, em três municípios brasileiros a educação pública é administrada por um órgão da administração indireta. Quando são analisados os dados relativos à existência ou não nos municípios do Plano Municipal de Educação e do Sistema Municipal de Ensino, observa-se que 2.181 municípios não têm PME e 3.517 não têm seu próprio SME (IBGE, 2012).

Essas dificuldades vivenciadas pelos municípios têm relação com a oferta do atendimento educacional obrigatório, a formação dos docentes, a adequação da

infraestrutura das escolas, enfim, afetam a qualidade da educação pública do país.

Nessa mesma direção, Sá (2008) compreende que além de professores e alunos, os órgãos de administração, direção e gestão escolar são responsáveis tanto pelo sucesso quanto pelo insucesso da qualidade da educação, uma vez que, ao fazerem escolhas organizacionais, promovem e reproduzem decisões alheias à escola, ignorando a natureza polissêmica do conceito de qualidade.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) afirmam que existe uma íntima articulação entre a educação e diferentes dimensões da vida social, garantindo que a vida socioeconômica e cultural influencia em uma educação de qualidade. A qualidade educacional, segundo esses autores, realiza-se em duas dimensões, intra e extraescolares. Como dimensão extraescolar, compreende-se o capital econômico, cultural e social das famílias que influenciam a qualidade educacional, enquanto a dimensão intraescolar relaciona-se com a permanência e o desempenho escolar, condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação, profissionalização e ação pedagógica.

Esses estudos, portanto, vão além da análise das práticas de ensino-aprendizagem para explicar a qualidade da educação, ampliando para outros processos envolvidos na política e na gestão da educação e para outros atores da comunidade escolar.

Mendonça (2001) compilou estudos sobre a temática da gestão democrática na educação, a partir da consulta a 133 instâncias executiva, legislativa e normativa das 27 unidades da Federação e das 26 capitais. Seus resultados indicaram que os mecanismos adotados pelos sistemas não tiveram êxito em possibilitar a participação dos diferentes segmentos da escola. Nesse sentido, concluiu que apesar da legislação ter evoluído no sentido da proposição de mecanismos reguladores da participação e impor critérios de proporcionalidade na participação aos segmentos organizados da comunidade escolar, os diretores, professores e funcionários, com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação e a escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha.

A partir da Constituição Federal de 1988, as instâncias de participação na gestão escolar e municipal passaram por uma institucionalização, justamente como resposta às pressões sociais em busca de maior compromisso por parte do Estado e de maior participação da sociedade na vida pública.

No entanto, os estudos sobre gestão pública da educação apontam as dificuldades de participação da sociedade na gestão educacional pela pouca cultura participativa presente principalmente nas regiões mais pobres dominadas historicamente pelo paternalismo e pela falta de mecanismos de efetiva participação da sociedade (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007; MENDONÇA, 2001; PARO, 2010).

O presente estudo pretende analisar a dimensão da participação na gestão e sua relação com a qualidade da educação medida pelo IDEB, partindo das indicações das pesquisas relatadas de que essa dimensão tem um papel importante na construção de um ensino de qualidade. Assim, utilizará os indicadores educacionais municipais relacionados à existência das instâncias de participação da comunidade escolar na

gestão e a medida de qualidade da educação do IDEB para comparar dois grupos de municípios: os 10% dos municípios que obtiveram melhores e os 10% dos municípios com piores IDEBs.

5 I OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DESSE ESTUDO

O presente estudo considerou a medida de qualidade da educação a partir do IDEB municipal para comparar dois grupos de municípios: os 10% dos municípios com melhores IDEBs e 10% dos municípios com piores IDEBs em cada estado do Nordeste.

A comparação dos municípios foi feita utilizando dados relativos a duas dimensões da qualidade: a participação da sociedade na estrutura organizacional da educação nos municípios. O objetivo foi analisar dimensões da qualidade educacional que estão (ou não) relacionadas à qualidade medida pelo IDEB.

Para tanto, inicialmente, foi realizado um levantamento considerando os valores do Ideb relativos aos resultados das 4ª. e 5ª. séries das redes públicas municipais do Nordeste para identificar os 10% dos municípios com os piores Idebs e os 10% dos municípios com os melhores IDEBs, em cada estado, na avaliação de 2013, formando, assim, dois grupos de análise do estudo.

Cada grupo de municípios foi, então, caracterizado quanto a sua estrutura educacional e organização do sistema de ensino, utilizando os dados do Censo do IBGE de 2011.

6 I DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Foram organizados os dados dos dois grupos da investigação: o grupo dos 10% com os melhores Idebs foi formado por 202 municípios e o grupo dos 10% com os piores Idebs por 218 municípios. O ano de 2011 foi escolhido por ser o mais próximo ao ano da coleta de informações do Ideb, 2013, utilizado para a formação dos dois grupos nesse estudo. Depois de contabilizar os 10% em cada grupo, foram incluídos todos os municípios com notas empatadas.

A tabela a seguir apresenta os dados dos dois grupos de municípios estudados com relação a sua estrutura organizacional na área da educação pública municipal.

	Conselho do FUNDEB	Conselhos Escolares	Conselho de Alimentação Escolar	Conselho de Transporte Escolar	Conselho Municipal de Educação	Conselhos Municipais de Educação Paritários
MELHORES (202)	97,52% (197)	90,10% (182)	98,51% (199)	26,24% (53)	86,14% (174)	76,73% (155)
PIORES (218)	95,87% (209)	77,98% (170)	94,95% (207)	16,51% (36)	81,65% (178)	69,27% (151)

Tabela 1 – Percentual (número) de municípios em cada grupo que possuem os itens da estrutura organizacional no Nordeste

Fonte: IBGE (2011)

De forma geral, observa-se que os dois grupos não diferem muito. No entanto, destacam-se dois pontos. Primeiramente, o grupo com os melhores Idebs possui uma maior participação, melhor estrutura organizacional no que se refere à existência de conselhos de participação da sociedade na gestão, mesmo que seja pequena a diferença entre os grupos. Em segundo lugar, registra-se que a maior diferença entre os grupos está na existência de conselhos escolares nas escolas públicas municipais.

Esses resultados parecem indicar que essas características não distinguem os dois grupos, mas a presença maior dos conselhos, especialmente dos Conselhos Escolares, pode apontar para a importância da gestão participativa nas escolas, na dimensão intra-escolar.

Essa análise está limitada aos dados secundários oficiais que indicam apenas a existência ou não dos conselhos, portanto, sem uma análise qualitativa que indique o funcionamento dessas estruturas. Compreende-se que a existência dos conselhos não implica no funcionamento nem, muito menos, no bom funcionamento das estruturas, com a participação efetiva da comunidade escolar. Como objeto para futuros estudos, pode-se pensar na comparação dos municípios com melhores e piores Idebs com a caracterização do funcionamento dessas estruturas organizacionais quanto à participação dos diferentes segmentos, frequência das reuniões, assuntos deliberados etc.

Como conclusão, os resultados analisados no presente estudo apontam a maior presença de conselhos com participação da sociedade entre os municípios com melhores Idebs, apesar de não ter revelado uma diferença relevante entre os dois grupos. Esses resultados vão à mesma direção de estudos anteriores que afirmam a importância da gestão participativa na escola e no município para a melhoria da qualidade da Educação Básica.

REFERÊNCIAS

AFONSO ,Almerindo Janela. Reforma do estado e Políticas Educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacionai. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 75, ago. 2001.

ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS; Luiz Carlos. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.34, n. 125, p.1153-1174, dez. 2013.

CAMPOS, Maria Malta. Entre políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 22-43, jan./abr. 2013.

CAPPELLETTI, Isabel Franchi. Os conflitos na relação avaliação e qualidade da educação. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, Edição Especial n. 1, p.93-107, 2015.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.23, n.87, p.461-484, jun. 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil et al. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p.168-200, setembro, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007, p.33.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**, 2012. Disponível em: http://www.ibge.gov.br.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 75, p. 84-108, agosto, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. Direito à educação e federalismo no Brasil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 39-47, jan./jun. 2012.

PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010.

PRESTES, Emília Maria da Trindade; FARIAS, Maria da Salete Barboza de. Face(s) da avaliação da educação em tempos de incerteza. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.30, n.3, p.571-582, set./dez. 2014.

SÁ, Virgínio. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. Brasília, **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 89, n. 223, p. 425-444, set./dez. 2008.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. **Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb**. Educação & Sociedade, vol.34, nº.124, p.903-923, jul/set. 2013.

CAPÍTULO 8

ANÁLISE DA FORMAÇÃO PÓS-GRADUADA EM MOLDES DE RESIDÊNCIA MULTIPROFISSIONAL SOB A ÓTICA DE PRECEPTORES/TUTORES E RESIDENTES

Carla Mousinho Ferreira Lucena
Universidade Federal da Paraíba, Pesquisadora do Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social
João Pessoa – PB

Ana Paula Rocha de Sales Miranda
Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Pesquisadora do Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social
João Pessoa – PB

Pablo Leonid Carneiro Lucena
Universidade Federal da Paraíba
João Pessoa – PB

Francilene Jane Rodrigues
Universidade Federal da Paraíba
João Pessoa - PB

Patrícia Barreto Cavalcanti
Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Serviço Social, Pesquisadora do Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social
João Pessoa – PB

Clébya Candeia de Oliveira Marques
Universidade Federal da Paraíba
João Pessoa - PB

Adelaide Aires Pontes Adolfo
Universidade Federal da Paraíba
João Pessoa - PB

RESUMO: O estudo teve por objetivo investigar de que modo se deu a formação profissional por intermédio do Programa de Residência Multiprofissional em Saúde Hospitalar do Hospital Universitário Lauro Wanderley. Caracterizou-se como uma pesquisa quanti-qualitativa de natureza exploratória, descritiva e transversal, cuja amostra foi constituída por 18 preceptores/tutores e 16 residentes multiprofissionais integrantes do Programa. Identificou-se que não houve número suficiente de preceptores para garantir o acompanhamento de todos os residentes, quanto à divisão de preceptores e tutores por ênfase a diferença também foi acentuada e identificou-se o não treinamento de 44,5% da amostra. Apesar dessas dificuldades, houve o entendimento por parte de 61,10% da amostra de que, apesar de tais informações, houve uma importante contribuição no processo de formação dos residentes. Entretanto, considera-se indispensável maior engajamento de docentes com vistas a contribuir com a qualidade do ensino-aprendizagem e o desenvolvimento de um novo perfil profissional garantidos de modo ético e responsável.

PALAVRAS-CHAVE: Residência Multiprofissional. Trabalho em Saúde. Pós-graduação em Saúde.

ABSTRACT: The objective of this study was to investigate the way in which professional training was given through the Multiprofessional

Residency Program in Hospital Health at Lauro Wanderley University Hospital. It was characterized as a quantitative-qualitative research of exploratory, descriptive and transversal nature, whose sample was constituted by 18 preceptors / tutors and 16 multiprofessional residents members of the Program. It was identified that there were not enough preceptors to guarantee the follow-up of all the residents, regarding the division of preceptors and tutors by emphasis the difference was also accentuated and the non-training of 44.5% of the sample was identified. Despite these difficulties, 61.10% of the sample showed that, despite this information, there was an important contribution to the process of training residents. However, it is considered indispensable to increase the commitment of teachers in order to contribute to the quality of teaching and learning and the development of a new professional profile, guaranteed ethically and responsibly.
KEYWORDS: Multidisciplinary Internship. Work in Health. Postgraduate Health.

1 I NTRODUÇÃO

Embora desde 1948 o conceito de saúde tenha sido ampliado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em detrimento de sua concepção como mera ausência de doença, passando, portanto, a ser concebida como o bem-estar completo, físico, mental e social (REIS *et. al*, 2004), os processos de trabalho em saúde ainda são perpassados pela lógica do modelo médico-hegemônico caracterizado pela distribuição do trabalho assistencial dimensionada para concentrar o fluxo da assistência no profissional médico a qual resulta em uma redução do usuário à patologia que apresenta.

Diante da constatação da insuficiência do atual modelo hegemônico de produção de saúde, pressupõe-se a necessidade de novas concepções de conhecimento, aliadas a sistemas terapêuticos substitutivos e mais resolutivos.

Para tanto, entende-se que o trabalho em equipe multiprofissional seja uma importante estratégia para a reorganização dos processos de trabalho em saúde, dentro da abordagem integral e resolutiva, o que exige concomitantemente às mudanças na organização do trabalho, outras no âmbito da formação e qualificação profissional (FERREIRA *et.al*, 2009).

Outrossim, essa perspectiva parte do entendimento de que isoladamente, o núcleo de competência de cada profissional, não é capaz de direcionar uma assistência que contemple todas as necessidades apresentadas pelo usuário.

Todavia, ultrapassar o âmbito singular e clínico exige mudanças na maneira de atuar e na própria organização do trabalho e demanda alta complexidade de saberes onde cada profissional precisa desempenhar sua profissão em um processo de trabalho coletivo, a partir da contribuição específica das diversas áreas profissionais ou de conhecimento (LOCH-NECKER, 2009).

Para este fim, foi proposta a Política de Formação de Recursos Humanos para o SUS: Caminhos para a Educação Permanente em Saúde (BRASIL, 2003). Em

junho de 2005, a Lei Federal no 11.129 cria a Residência em Área Profissional da Saúde e a Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde (CNRMS). A regulamentação pela Portaria no 2.117, de novembro de 2005, institui, no âmbito dos Ministérios da Saúde e da Educação, a Residência Multiprofissional em Saúde e acena para um avanço na formação de profissionais com perfil para atuar no SUS (BRASIL, 2007).

Essa estratégia parte do entendimento de que, quando a integração ensino-serviço acontece de forma efetiva, unindo docentes, estudantes e profissionais de saúde com o foco central no usuário, a dicotomia entre o ensino e a produção dos cuidados em saúde se ameniza. Sendo assim, é preciso investir na formação dos sujeitos inseridos nos cenários onde se desenvolvem os cuidados e o processo de ensino-aprendizagem (ALBUQUERQUE, et.al, 2007).

Desta forma o presente trabalho tem por objetivo analisar o processo formativo sob a ótica de preceptores/tutores e residentes da turma pioneira (2010-2012) do Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde Hospitalar do Hospital Universitário Lauro Wanderley.

2 I A RESIDÊNCIA INTEGRADA MULTIPROFISSIONAL EM SAÚDE HOSPITALAR – RIMUSH NO HULW

Atualmente, o Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW), pertencente à Universidade Federal da Paraíba (UFPB), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, é o pioneiro no estado em oferecer a modalidade de Residência Multiprofissional. Este nosocômio serve de cenário de práticas para estudantes de graduação de diversos cursos da área de saúde, além de outros cursos de áreas afins, oferecendo ainda as especializações Latu-Sensu em Residência Médica e, como já mencionado, em Residência Multiprofissional (HOSPITAL UNIVERSITÁRIO LAURO WANDERLEY, 2008).

A Residência Integrada Multiprofissional em Saúde Hospitalar (Rimush) deu início às suas atividades em abril de 2010. O projeto que orientou a construção da Rimush foi fruto da construção coletiva dos trabalhadores da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Centro de Ciências da Saúde (CCS), Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW) e das Secretarias Municipal de Saúde de João Pessoa e Estadual de Saúde do Estado da Paraíba.

O Programa consiste numa modalidade de Pós-Graduação *lato sensu,* com a carga horária de 60 (sessenta) horas semanais, implicando no quantitativo total de 5.760 horas distribuídas no período de dois anos, sendo 80% da carga horária destinada à realização de atividades práticas e 20% de atividades teóricas. A Rimush subdivide-se em três ênfases de saber e práticas, sejam elas: Atenção ao Paciente Crítico, Atenção à Saúde Cardiovascular do Adulto e Atenção à Saúde do Idoso. As atividades práticas e teóricas foram realizadas de acordo com as propostas de especialização específicas

por ênfase.

3 I PERCURSO METODOLÓGICO

O estudo caracterizou-se como uma pesquisa quanti-qualitativa de natureza exploratória, descritiva e transversal (Gil, 2008), cuja população constituía-se de 20 (vinte) preceptores /tutores e 17 (dezessete) residentes multiprofissionais participantes da turma pioneira (2010-2012) do Programa. O estudo, a priori, debruçaria sobre a população, porém em virtude da não aceitação de dois integrantes do grupo de preceptores e tutores e um do grupo de residentes, este teve como amostra intencional, 18 preceptores/ tutores e 16 residentes.

Os locais de busca de dados para o presente estudo foram os cenários de práticas desses profissionais que ocorrem, majoritariamente, em um hospital público de grande porte da cidade de João Pessoa-PB. A escolha dos participantes desse estudo teve os seguintes critérios: [1] apresentar vínculo com o programa; [2] estar presente no momento da coleta de dados e [3] aceitar participar da pesquisa. A coleta teve início após a aprovação da proposta de pesquisa pela Coordenação da RIMUSH e pelo Comitê de Ética e Pesquisa do HULW sob o protocolo nº 473/2011.

A pesquisa foi realizada nos meses de dezembro de 2011 e janeiro de 2012 através de questionário semiestruturado construído a partir da pesquisa documental, incluindo o documento oficial do Programa, bem como a pesquisa bibliográfica. No ato da coleta de dados foram oferecidas as orientações aos participantes do estudo quanto à finalidade da pesquisa e mediante a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme estabelece a Res. No 196/96 do CNS, que regulamenta pesquisa com seres humanos (BRASIL, 1996).

Os dados foram analisados à luz da técnica de análise crítico-reflexiva dos fragmentos dos depoimentos coletados à luz do campo teórico concernente.

4 I RESULTADOS

Com relação aos entrevistados do grupo preceptores/tutores, obteve-se uma amostra composta de 77% pelo sexo feminino e 22% do sexo masculino, com faixa etária variante de 29 a 56 anos. Destes, 55% apresentaram o tempo de formação acadêmica superior a 20 (vinte) anos, tendo 27,5% apresentado entre 10 a 20 anos e 16% entre 5 a 10 anos. Além disso, 89% possuíam título de especialista enquanto 44,6% o título de mestre. A função de preceptor foi apresentada por 89% da amostra e a de tutor por 11%.

De acordo com o art. 11º da Resolução da Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde - CNRMS nº 2 de 13.04.2012, a função de tutor é caracterizada por atividade de orientação acadêmica de preceptores e residentes,

estruturada preferencialmente nas modalidades de tutoria de núcleo e tutoria de campo, exercida por profissional com formação mínima de mestre e experiência profissional de, no mínimo, 03 (três) anos. Desta forma, cabe ao tutor a função de integrar os conceitos advindos do ensino e da prática profissional. Além disso, o tutor tem a função de mediar e garantir a integração entre as unidades acadêmicas e os serviços envolvidos nos programas de residência.

No art. 13º da resolução, observa-se que a função de preceptor é caracterizada pela supervisão direta das atividades práticas realizadas pelos residentes nos serviços de saúde onde se desenvolve o programa, exercida por profissional vinculado à instituição formadora ou executora, com formação mínima de especialista. O parágrafo 1º ressalta que o preceptor deverá, necessariamente, ser da mesma área profissional do residente sob sua supervisão, estando presente no cenário de prática.

Os participantes do grupo residentes representantes da primeira turma do Programa (2010-2012) apresentaram-se, em sua totalidade (100%) do gênero feminino, com idade variando entre 24 e 29 anos, com prevalência da idade 25 anos (43,75%). Com relação ao tempo de formação acadêmica, 87,5% concluíram a graduação entre de 1 a 3 anos e os demais entre 3 e 5 anos com maior representatividade (81,25%) para Instituições Púbicas Federais como origem da formação através dos cursos de enfermagem, farmácia, fisioterapia, nutrição e serviço social.

Concatenando com os achados, a Lei Federal nº 11.129, de 30 de junho de 2005 que instituiu a Residência em Área Profissional da Saúde e a Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde (CNRMS), definiu em seu Artigo 13, como modalidade de ensino de pós-graduação *lato sensu* voltada para a educação em serviço e destinada às categorias profissionais que integram a área de saúde, excetuada a médica. Continua descrevendo-a como um programa de cooperação intersetorial no intuito de favorecer a inserção qualificada dos jovens profissionais da saúde no mercado de trabalho através da execução do Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho, com foco principal nas áreas prioritárias dos serviços de saúde (BRASIL, 2005).

Na tabela abaixo, registra-se a classificação dos entrevistados segundo o núcleo profissional.

Núcleo profissional	Preceptores/Tutores	%	Residentes	%
Enfermagem	9	50	6	37,5
Farmácia	4	22,3	3	18,75
Fisioterapia	1	5,5	3	18,75
Nutrição	2	11,1	2	12,5
Serviço Social	2	11,1	2	12,5
TOTAL	**18**	**100**	**17**	**100,00**

Tabela 1 – Distribuição dos protagonistas da pesquisa por núcleo profissional. João Pessoa – Paraíba, 2012.

Fonte: Dados primários

A tabela acima possibilita a observação de que houve certa discrepância em relação à quantidade de profissionais por núcleo. No processo seletivo para ingresso na Residência foram oferecidas 18 (dezoito) vagas, sendo 6 (seis) delas para profissionais da enfermagem e 3 (três) para as demais categorias profissionais. As informações contidas na Tabela 1 asseveram que não há um número suficiente de preceptores para garantir o acompanhamento de todos os residentes, o que pode implicar em um importante agravante para o processo de formação dos mesmos, tendo em vista o fato de a Residência ser um projeto pioneiro e de os profissionais das clínicas ainda não terem o real entendimento de suas propostas. Além de tal informação ir de encontro ao que é defendido na Resolução.

Quando se trata da divisão de preceptores e tutores por ênfase, essa diferença proporcional também foi acentuada. Observou-se que a ênfase cardiovascular contou com 50% destes profissionais, enquanto que os outros 50% foram distribuídos entre as ênfases de Atenção ao paciente Crítico e Atenção a Saúde do Idoso.

Com relação às "ênfases", a Residência Integrada Multiprofissional em Saúde Hospitalar (RIMUSH) enquanto programa de pós-graduação caracterizado pela formação multiprofissional em serviço, subdividiu-se na última seleção acontecida em 2010, em três eixos temáticos de atuação denominados no Programa por "Ênfase": Atenção à Saúde Cardiovascular do Adulto, Atenção à Saúde do Idoso e Atenção ao Paciente Crítico.

O edital lançado pelo Programa (BRASIL, 2010) previa um direcionamento específico para cada ênfase, como descrito abaixo:

- **Atenção à Saúde Cardiovascular do Adulto** com intuito de especializar profissionais de saúde para trabalhar na área de atenção cardiovascular, buscando a formação de recursos humanos qualificados para a prática de atenção integral ao indivíduo no que se refere à saúde individual, familiar e coletiva no trabalho em equipe interdisciplinar.

- **Atenção à Saúde do Idoso** com fins a especializar profissionais de saúde para trabalhar na atenção às demandas de saúde diretamente ou indiretamente vinculadas ao tratamento de idosos, tendo como pressuposto básico a manutenção de sua saúde e seu bem estar social.

- **Atenção ao Paciente Crítico** com propósito de especializar profissionais de saúde para trabalhar na atenção às demandas de saúde diretamente ou indiretamente vinculadas ao tratamento de pacientes críticos/potencialmente críticos, buscando a formação complexidade progressiva dos usuários no SUS.

Também foi possível verificar que 55,5% dos entrevistados participaram de processo de capacitação. Esse processo se deu em dois momentos: I Curso Introdutório para Residência Multiprofissional, com carga horária de 48 horas, realizado no período de 1º de outubro a 19 de novembro de 2008; I Oficina de Formação de Preceptores

da Residência Integrada Multiprofissional em saúde Hospitalar, com carga horária de 8 horas, realizada no dia 26 de março de 2010.

O conteúdo programático consistiu em: Políticas de Saúde; Metodologia da Problematização; Aprendizagem baseada em Problemas; Tutoria e Seção Tutorial; Preceptoria na Residência Multiprofissional; Desafios para as Residências (subsídios para o debate em grupo); dentre outros. Essas oficinas foram direcionadas aos profissionais envolvidos no processo de construção da RIMUSH.

Destaca-se que a participação nos cursos de capacitação foi um requisito para a inserção de profissionais nas funções de preceptor e de tutor, entretanto, com a significante evasão de profissionais envolvidos com a Residência, houve certa flexibilidade, o que explica o percentual de 44,5% de nossa amostra que não participou de nenhum processo de capacitação. Não obstante este percentual também reflete um dado positivo, pois mesmo não estando envolvidos no processo de construção, 44,5% da amostra "abraçou" as propostas do Programa, contribuindo para sua efetivação. Entretanto, mesmo havendo o reconhecimento da importância da Rimush, este dado também pode implicar em grandes dificuldades, já que o conhecimento limitado do Programa pode implicar em dificuldades na condução de suas propostas.

Os módulos teóricos foram desenvolvidos sob a forma de reuniões de preceptoria, seminários integradores e sessões tutoriais. As reuniões de preceptoria foram realizadas por ênfase e consistiam em estratégias que rotineiramente subsidiavam as discussões do grupo, nestes momentos eram trazidas discussões referentes às experiências vivenciadas nos campos de práticas, eram realizadas apresentações de artigos científicos, além disso, eram dados os encaminhamentos necessários ao desenvolvimento das atividades na Residência.

Os seminários integradores objetivavam a integração das experiências dos participantes por meio da problematização das atividades práticas dos residentes nos serviços de saúde, esses momentos contavam com a integração das três ênfases.

As sessões tutoriais contavam com discussões de casos hipotéticos e/ou casos experenciados pelos residentes, no intuito de instigar debates em torno do reconhecimento do problema e na elaboração de propostas de solução e intervenção.

É importante ressaltar que os seminários integradores e as sessões tutoriais foram realizados apenas durante o primeiro ano. Além disso, em outros momentos o grupo contou com a exposição de aulas que abordavam temas de relevância solicitados pelas residentes, bem como com a participação de profissionais que integravam serviços de saúde da atenção média e básica a fim de propiciar o conhecimento da rede assistencial e favorecer a intersetorialidade.

Entretanto, mesmo com as dificuldades enfrentadas pelos sujeitos partícipes do Programa, houve o entendimento por parte de 61,10% da amostra de que, apesar de as propostas não terem sido oferecidas em sua totalidade, houve uma importante contribuição no processo de construção de competências e habilidades, implicando em acúmulo de experiência para os residentes.

Verificou-se que as dificuldades em oferecer oportunidades também foram associadas à fragilidades encontradas na estrutura organizacional do Programa. Estas dificuldades foram acentuadas na ênfase Atenção à Saúde Cardiovascular do Adulto que apresentou como agravante o declínio da cirurgia cardíaca na cidade de João Pessoa, no ano de 2010.

Referente à concordância dos pesquisados sobre o fato da Residência ter contribuído com a formação crítica dos residentes, foi possível observar o reconhecimento de que houve uma importante contribuição da Residência no processo de formação dos residentes. Esta informação pôde ser visualizada 89% dos discursos. Em muitos depoimentos essa contribuição foi associada ao fato de "conseguir superar as dificuldades". O que representa um ponto consideravelmente positivo, haja vista a Residência ter sido desenvolvida para atuar a partir de fragilidades existentes no processo de trabalho em saúde.

Diante desses achados expostos pelo grupo de preceptores/tutores, surge a necessidade de investigar, sob a ótica dos residentes, o fornecimento de preceptores/tutores com capacidade técnica e teórica na ênfase de formação no Programa.

Segundo consta no Projeto RIMUSH (2009) denomina-se **Preceptor** aquele que exerce função de preceptoria que corresponderá à supervisão docente-assistencial no campo de aprendizagens profissionais da área da saúde, dirigida por profissionais de saúde com curso de graduação e mínimo de três anos de atuação profissional, que exerçam papel de orientadores de referência para os residentes, em especialização, devendo pertencer à equipe local de assistência e estar diariamente presente nos ambientes onde se desenvolvem as aprendizagens em serviço.

Como **Tutor** define-se aquele que exerce função de tutoria onde é disponibilizada ao profissional residente, a supervisão docente-assistencial por ênfase de atuação, a ser dirigida por profissionais de saúde com curso de graduação e mínimo de três anos de experiência em área de aperfeiçoamento ou especialidade ou titulação acadêmica de especialização ou de residência, com fins de exercer atividade de organização do processo de aprendizagem especializado e de orientação técnica aos profissionais residentes, exigindo domínio dos princípios e prática da Aprendizagem Baseada em Problemas; dos princípios e prática do trabalho em pequenos grupos; do sistema de avaliação do residente; da utilização de recursos de aprendizagem; de liderança e organização; e da concepção e organização curricular.

A relação existente entre o residente/preceptor/tutor segue a lógica proposta nacionalmente de um preceptor por profissão em cada ênfase e um tutor para cada ênfase (RIMUSH, 2009).

Em relação a essa temática, foi exposta a ausência de alguns preceptores por núcleo profissional, muito embora exista a alegação de ser uma problemática nacional e em outros casos, quando possui, alguns não eram capacitados na ênfase onde estavam inseridos, prejudicando as atividades práticas e teóricas. Outros alegaram a existência de tutor apenas no primeiro ano. No entanto, alguns reforçaram que apesar

de alguns preceptores não possuírem especialização na ênfase, esforçaram-se na contribuição dos saberes.

Diante dessas reflexões é válido reforçar a importância desses profissionais no processo de condução da residência. Nesse sentido, Botti e Rego (2008) consideram que cabe ao preceptor dar suporte, ensinar e compartilhar experiências que melhorem a competência clínica, favoreça a aquisição de habilidades e competências e ajudem o recém-graduado a se adaptar ao exercício da profissão e cabe ao tutor auxiliar no processo de ensino-aprendizado.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inconteste, apesar das deficiências apresentadas, o reconhecimento dos participantes da contribuição dos preceptores/tutores para o processo formativo dos residentes, muito embora o Programa tenha apresentado deficiências no que concerne ao oferecimento dos módulos teóricos e a participação dos preceptores/tutores em cursos preparatórios para desempenho de funções na RIMUSH, o que implica em grandes dificuldades para o alcance de suas propostas, posto tratar-se de um Programa pioneiro na aposta de empreender práticas ainda pouco visualizadas nos espaços institucionais.

Para tanto, considera-se indispensável um maior engajamento de docentes com vistas a contribuir com a qualidade do ensino-aprendizagem e o desenvolvimento de um novo perfil profissional garantidos de modo ético e responsável, além de um pleno conhecimento das propostas, estratégias e metodologias adotadas pelo Programa, no intuito de viabilizá-las e de tornar mais produtivos os espaços de aprendizagem, assegurando, deste modo, o caráter construtivista que a Residência possui.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, V.S. et al. A Integração Ensino-serviço no Contexto dos Processos de Mudança na Formação Superior dos Profissionais da Saúde. **Revista brasileira de Educação Médica**. Rio de Janeiro, vol. 32, n. 3, p. 356-362, 2007. Disponível em:<http://www.fepecs.edu.br/cies2010/artigo03.PDF>. Acesso em: 16 Jan. 2012.

BOTTI, S.H.O.; REGO, S. Preceptor, Supervisor, Tutor e Mentor: Quais são Seus papéis? Rev Bras de Educação Médica 32 (3) : 363–373; 2008.

BRASIL. Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Pro Jovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* Poder Executivo, Brasília, DF. 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Clínica ampliada, equipe de referência e projeto terapêutico singular.** 2 ed, Série B. Textos Básicos de Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.crh.saude.sp.gov.br/resources/humanizacao/docs/clinica_ampliada_equipe_de_ referencia_e_projeto_singular.pdf>.

Acesso em: 27 Jan. 2012

BRASIL, Ministério da Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. **Política de Formação e Desenvolvimento de Trabalhadores para o SUS:** Caminhos para a Educação Permanente em Saúde, 2003.

BRASIL. **Processo seletivo público edital 01/ 2010.** Residência Integrada Multiprofissional em Saúde Hospitalar. Hospital Universitário Lauro Wanderley. UFPB. João Pessoa-PB. 2010.

BRASIL. Projeto de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde Hospitalar. Hospital Universitário Lauro Wanderley. UFPB. João Pessoa-PB. 2009.

FERREIRA, R.C.; VARGA, C. R. R; SILVA, R. F. da. Trabalho em equipe multiprofissional: a perspectiva dos residentes médicos em saúde da família. **Ciência e Saúde Coletiva**, Brasil, v.14, set./out, p.1421-1428, 2009. Disponível em http://redalyc.uaemex.mx/pdf/630/63011684012.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO LAURO WANDERLEY. **Histórico.** Disponível em: <http://www.hulw.ufpb.br/node/4>. Acesso em: 12 jan. 2012

LOCH- NECKEL, G. et al. Desafios para a ação interdisciplinar na atenção básica: implicações relativas à composição das equipes de saúde da família. **Revista Ciências e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14 supl., p. 1463-1472, 2009. Disponível em: **<**http://www.scielo.br/pdf/csc/v14s1/a19v14s1.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2012

REIS, A. O. A.; MARAZINA, I. V; GALLO, P. R. A humanização na saúde como instância libertadora. **Saúde e Sociedade**.V.13, n.3, p. 36-43, 2004.

Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n3/05.pdf> Acesso em: 06 jan. 2012.

CAPÍTULO 9

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ: O PROGRAMA BOLSA DE INICIAÇÃO ACADÊMICA A PARTIR DAS PERCEPÇÕES DOS ESTUDANTES

Márcia Regina Mariano de Sousa Arão
Universidade Federal do Ceará – UFC
Fortaleza - CE

Gleiciane Viana Gomes
Universidade Federal do Ceará – UFC
Fortaleza - CE

Aline Santos Martins
Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza – Fametro
Fortaleza - CE

Maria José Martins Galvão
Universidade Federal do Ceará – UFC
Fortaleza - CE

Fernanda Venâncio Farias
Universidade Estadual do Ceará – UECE
Fortaleza - CE

RESUMO: O presente artigo tem como campo temático a Bolsa de Iniciação Acadêmica (BIA), um dos programas assistenciais que compõe à Política de Assistência Estudantil da Universidade Federal do Ceará (UFC). O estudo apresenta os resultados de uma pesquisa realizada junto aos alunos atendidos pela assistência estudantil. Seu objetivo consiste em apreender e analisar a Bolsa de Iniciação Acadêmica a partir das perspectivas dos estudantes por ela atendidos no ano de 2014. Responderam ao questionário cerca de 670 estudantes de diversos cursos de graduação. Os resultados revelaram questões fundamentais que contribuirão para o aperfeiçoamento do referido programa.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Ensino Superior. Assistência Estudantil. Bolsa de Iniciação Acadêmica.

ABSTRACT: This article studies the Academic Initiation Grant, one of the assistance programs that is part of the Student Assistance Policy of the Federal University of Ceará (UFC). The article presents the results of a study conducted with the students who received student assistance. Its goal is to understand and analyze the Academic Initiation Grant from the perspective of students who received it during 2014. The questionnaire was answered by approx. 670 students from diverse undergraduate courses. The results revealed fundamental issues that will contribute to the improvement of the program.

KEYWORDS: Education. Higher Education. Student assistance. Academic Initiation Grant.

1 I INTRODUÇÃO

A assistência estudantil compõe um conjunto de ações desenvolvidas no campo da educação que visa prover as condições (materiais e imateriais) necessárias à permanência dos estudantes nas instituições

educacionais. Apesar de ações desse tipo serem praticadas no Brasil desde os anos 1930 (NASCIMENTO, 2014), apenas recentemente passam a ter uma maior repercussão. É somente nos anos 2000 que a assistência estudantil ganha visibilidade mediante sua institucionalização a partir do Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010. Cria-se assim, o Programa Nacional de Assistência Estudantil/PNAES, sua prioridade é o atendimento aos estudantes que entram nas Instituições Federais de Ensino Superior/IFES, provenientes da rede pública de educação básica ou com renda *per capita* de até um salário mínimo e meio (BRASIL,2010).

As ações assistenciais previstas no PNAES devem ser desenvolvidas nas seguintes áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico. Cabendo a cada IFES a definição dos critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados (BRASIL, 2010).

Na Universidade Federal do Ceará, a Pró – Reitoria de Assuntos Estudantis é a responsável pelo Programa de Assistência Estudantil, regulamentado a partir dos anexos XI, XII, XII, XIV e XV da Resolução Nº 08 do Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão, de 26 de Abril de 2013, a assistência aos discentes visa prover ações de apoio àqueles que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada objetivando com isso dar possibilidades para que estes alunos possam concluir seus cursos de graduação em tempo hábil e com desenvolvimento satisfatório. (UFC, 2013).

Os anexos, acima referenciados, ressaltam as modalidades de benefícios constituintes do Programa de Assistência Estudantil da UFC, sendo eles:

> **a) Auxílio-Residente** que tem como finalidade contribuir para o custeio das refeições (café, almoço e jantar) nos sábados, domingos e feriados, de cada mês, bem como o custeio diário da 4ª refeição (noturna) de cada um dos estudantes pertencentes ao Programa de Residência Universitária.
>
> **b) Auxílio – Moradia** que tem como finalidade contribuir para a permanência dos estudantes dos campi do interior, que apresentem vulnerabilidade socioeconômica comprovada, similar aos estudantes beneficiados pelo Programa de Residência Universitária.
>
> **c) Bolsa de Iniciação Acadêmica** que tem como finalidade contribuir para que os estudantes, em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada, possam permanecer na instituição, reduzindo o risco de evasão e propiciando a obtenção de desempenho acadêmico satisfatório. (ANEXO XI - Resolução Nº 08/CEPE, 2013);
>
> **d) Programa de Incentivo ao Desporto** tem como objetivo principal incentivar estudantes de graduação a desenvolverem suas capacidades em atividades relacionadas ao desporto, como forma de contribuir para a melhoria de sua trajetória e formação acadêmica. (ANEXO XII – Resolução Nº 08/CEPE, 2013);
>
> **e) Auxílio Emergencial** tem como objetivo disponibilizar ajuda financeira a estudantes de graduação, em situação de vulnerabilidade socioeconômica

comprovada e que não tenham sido alcançados por nenhuma das outras ações de apoio financeiro disponíveis na Universidade Federal do Ceará ou pagas com recursos do Governo Federal, de modo que possa contribuir para a obtenção de um desempenho acadêmico satisfatório, reduzir o risco de evasão e propiciar a conclusão dos cursos em tempo hábil(ANEXO XIII – Resolução Nº 08/CEPE, 2013);

f) Auxílio-Creche tem como objetivo disponibilizar ajuda financeira às mães, estudantes de graduação, em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada, de modo que possa contribuir para a obtenção de um desempenho acadêmico satisfatório, reduzir o risco de evasão e propiciar a conclusão dos cursos em tempo hábil (ANEXO XIV – Resolução Nº 08/CEPE, 2013);

g) Auxílio-Alimentação tem como objetivo disponibilizar ajuda financeira aos estudantes de graduação, nos Campi de Russas e Crateús, de modo que possa contribuir para a obtenção de um desempenho acadêmico satisfatório, reduzir o risco de evasão e propiciar a conclusão dos cursos em tempo hábil (ANEXO XV – Resolução Nº 08/CEPE, 2013).

O estudo apresentado neste artigo mostra a pesquisa realizada com alunos selecionados para a Bolsa de Iniciação Acadêmica/BIA no período de 2014. O processo seletivo da BIA é realizado anualmente mediante o lançamento de edital e formulário de inscrição eletrônico no site da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da Universidade Federal do Ceará. Conforme edital (UFC, 2014), o público usuário dos serviços de assistência nessa modalidade de bolsa são prioritariamente os estudantes de semestres iniciais, não impossibilitando, entretanto, a participação de alunos que se encontrem em períodos mais avançados da formação acadêmica.

Em 2014, inicialmente foram previstas no edital da BIA 800 vagas. Vale salientar que nesse ano também a UFC disponibilizou 50% das vagas para cotas, antecipando o cumprimento da Lei 12.711/2012 que obriga as universidades e institutos federais, até 2016, a reservarem 50% de suas vagas para alunos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Essa antecipação provocou um grande impacto no processo seletivo da BIA. Para as 800 vagas, inscreveram-se quase 2000 estudantes e grande parte destes inscritos tiveram a vulnerabilidade socioeconômica comprovada. O que provocou um aumento de vagas nesse Programa, de 800 para 1115 bolsas. Houve uma expansão de 39% das vagas. Destas, 1002 destinaram-se ao *campus* Fortaleza e o restante para os *campi* do interior (Sobral, Quixadá, Crateús e Russas).

Os alunos selecionados para Fortaleza foram os sujeitos de nossa pesquisa. Participaram da pesquisa 66,86% dos 1.002 alunos deferidos. Aplicamos um questionário de avaliação inicial da BIA com perguntas abertas a partir das quais os alunos puderam expressar, suas percepções acerca do programa.

O artigo estrutura-se em três seções. Na primeira, contextualizamos o ensino superior brasileiro na contemporaneidade. Na segunda, articulado a discussão sobre o ensino superior brasileiro, apresentamos a trajetória da assistência estudantil nas instituições federais de ensino. Na última seção, expomos os resultados da pesquisa

aplicada aos estudantes, no intuito de refletirmos e apreendermos as suas percepções acerca da Bolsa de Iniciação Acadêmica.

2 I A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS DO PT

Durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, gestão iniciada em 2003 concluída em 2010, a educação superior brasileira passa por um processo de expansão e reestruturação do ensino superior. Que na compreensão da Lima (2012), se caracteriza com a terceira fase dessa expansão.

Conforme aponta a referida autora a expansão do ensino superior ocorreu em três etapas: a primeira incidiu durante o regime burguês militar (1964-1985), segundo Lima (2012, p.3), "essa expansão operou uma efetiva ampliação da ação do setor privado introduzida pelo acordo do governo brasileiro com os organismos internacionais do capital". A segunda fase adveio durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), a qual foi caracterizada pela expansão via Instituições de Ensino Superior (IES) privadas e pela "privatização interna da IES públicas, a partir dos cursos pagos e das parcerias universidade – empresas" (Lima, 2012, p. 3). E a terceira fase aconteceu durante o governo Lula (2003-2010), se caracterizou pelo "empresariamento da educação e a certificação em larga escala, resultado de uma fase de contrareforma[6] do Estado brasileiro (LIMA, 2012, p.14). Modelo de expansão que se estendeu pelo governo Dilma Rousseff (2010 - 2016) e ainda vigente no atual governo de Michel Temer (2016 - 2018). Chamamos atenção para um ponto comum às três fases pensadas por Lima (2012), a expansão do ensino superior a partir da expansão e consolidação do setor privado (ver dados sobre o crescimento do ensino superior privado no Brasil).

Sob a vertente de um Neoliberalismo reformado, e a reestruturação do ensino superior foi implementado, por meio de um conjunto de Medidas Provisórias, Projetos de Leis, Leis e Decretos, entre os quais citaremos apenas os principais:

> Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) – 2004; Programa Universidade para Todos (ProUni) – 2005; Sistema especial de reservas de vagas para estudantes egressos de escolas públicas (em especial negros e indígenas) nas instituições públicas federais da educação superior (Sistema de Cotas) – 2004; Universidade Aberta do Brasil (UAB) – regulamentação dos cursos a distância – 2005/2006; Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) – 2007; Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) - 2010. (LIMA, 2012, p. 10-13)

Dentre as medidas citadas anteriormente, daremos destaque aqui ao Reuni, por ser uma das medidas responsáveis pela certificação em larga escala na IES públicas. O qual tem o "objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura

física e de recursos humanos existentes nas universidades federais" (BRASIL, 2007).

Esses objetivos são norteados pelas diretrizes abordadas no terceiro artigo do decreto, que institui o Reuni, que são:

> I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
>
> II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
>
> III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
>
> IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
>
> V - **ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil**;
>
> e
>
> VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (BRASIL, 2007 –**Grifo nosso**).

Assim, as metas colocadas pelo programa é elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação presenciais para 90%; aumentar a taxa de alunos para professores nos cursos presenciais na proporção de um para dezoito; e ainda ampliar as políticas de inclusão e assistência estudantil de modo a garantir a permanência e a conclusão do curso dos estudantes que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica. É sobre este tema que trataremos na próxima seção na qual apresentamos a trajetória da assistência estudantil no Brasil.

3 I ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO ENSINO SUPERIOR: A ESSENCIALIDADE DESTA POLÍTICA PARA GARANTIA DA PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES

No Brasil, a emergência da assistência estudantil se deu no período da ditadura militar. Contraditoriamente, nesse período de opressão política sobre os direitos e as liberdades individuais, surgem reivindicações a favor da democratização da universidade. Democratização do acesso e da permanência dos estudantes nas universidades públicas a partir de ações da assistência estudantil (NASCIMENTO, 2014).

Segundo Vasconcelos (2010) os protestos em torno da assistência estudantil tinha como objetivo a garantia de igualdade de oportunidade aos estudantes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na perspectiva do direito social, afora

a possibilidade de conferir aos alunos, principalmente aqueles de baixa renda, as condições básicas para sua permanência e conclusão do curso, de modo a prevenir e erradicar a retenção e evasão escolar provenientes das dificuldades socioeconômicas.

As primeiras ações assistenciais no interior das Universidades Federais brasileiras, não foram regulamentadas por um marco legal e nem reconhecidas como uma política de direito. Elas eram executadas a partir da ideia de ajuda e benesse. Assim as protoformas da assistência estudantil realizavam-se por meio de concessão de bolsas de trabalho para aqueles estudantes em situação de pobreza (GONÇALVES, 2011).

Ao final dos anos 1980, organizam-se duas grandes frentes políticas de embate sobre as questões educacionais, sobretudo aquelas pertinentes à assistência estudantil, que foram, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis – FONAPRACE – e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES (VASCONCELOS, 2010). Esses dois espaços tiveram grande importância para o amadurecimento e sistematização da assistência estudantil. Com a sua estruturação os serviços foram aperfeiçoados dentro das IFES, observou-se a criação de programas de alimentação, bolsas e moradias universitárias. Ressalta-se ainda o fortalecimento das organizações estudantis em torno da defesa da ampliação de acesso e permanência dos estudantes na universidade (NASCIMENTO, 2014).

Na década de 1990 a educação superior sofre influências da política econômica de Fernando Henrique Cardoso. A partir do receituário neoliberal as universidades públicas são sucateadas enquanto há uma expansão do ensino superior privado. Segundo Vasconcelos (2010), nesse momento nota-se a ausência, ou se pode afirmar, a inexistência, de uma política efetiva de assistência estudantil.

Foi apenas nos anos 2000 que as ações assistenciais no ensino superior passaram a ganhar espaço na pauta das discussões da política educacional brasileira e ganhar maior legitimidade na agenda governamental. A formulação e publicação em 12 de dezembro de 2007, da Portaria Normativa nº 39 do Ministério da Educação – MEC que fundou o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). E posteriormente, a sua transformação em Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) a partir do Decreto Presidencial nº 7.234/2010 representam marcos históricos importantes para que a assistência estudantil se consolide e se efetive enquanto uma política pública de Estado (VASCONCELOS, 2010).

O PNAES tem como objetivo: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; promover e viabilizar a equidade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras (Brasil, 2010).

Embora saibamos que a assistência estudantil não apareça como a “salvadora” de todas as questões estudantis, reconhecemos que sua realização nas instituições de

ensino superior traz para os estudantes uma nova perspectiva de realidade acadêmica, dando-lhes possibilidades de permanecerem e concluírem a graduação e amenizando as dificuldades que perpassam a vida universitária.

4 I A BOLSA DE INICIAÇÃO ACADÊMICA DA UFC A PARTIR DAS PERCEPÇÕES DE SEUS USUÁRIOS

Nesta seção, expomos os resultados da pesquisa aplicada aos estudantes, no intuito de refletirmos e apreendermos as suas percepções acerca da Bolsa de Iniciação Acadêmica. Participaram da pesquisa 670 estudantes.

A partir da coleta de dados realizou-se a leitura flutuante que proporcionou conhecimento do conteúdo das respostas dos estudantes pesquisados. A análise destes conteúdos nos possibilitou apreender as percepções dos estudantes beneficiados com o Programa BIA, com base nas atividades desenvolvidas na bolsa, na sua contribuição para a formação acadêmica e no levantamento das críticas e sugestões. Dessa forma, foram definidas as categorias e subcategorias de análises que serão apresentadas a seguir:

- **Atividades desenvolvidas na Bolsa de Iniciação Acadêmica**

Algumas constatações na leitura dos resultados dessa categoria, primeiramente, 42 estudantes não responderam a questão, dos 628 estudantes que responderam 186 não conseguiram precisar que tipo de atividade desenvolvia no exercício da bolsa. Categorizamos as respostas dos 400 discentes restantes conforme mostra o quadro abaixo:

Categoria	Subcategorias	Frequência	Porcentagem
Atividades Desenvolvidas	Atividades Burocráticas/Administrativas	239	59,7
	Atividade de Pesquisa e Extensão	62	15,5
	Processo de adaptação e /ou ainda não iniciaram as atividades	93	23,3
	Não tem muita atividade para fazer/ pouca atividade para fazer	06	1,5
	TOTAL	**400**	**100**

Tabela 1 – Distribuição por categoria e subcategorias - a percepção dos estudantes sobre as Atividades Desenvolvidas na Bolsa de Iniciação Acadêmica

Fonte: Elaborada pelas próprias autoras

Ficou evidenciado pelo conteúdo das repostas que 59,7% dos estudantes atendidos pelo Programa Bolsa de Iniciação Acadêmica desenvolvem atividades burocráticas e administrativas em seu local de trabalho, estas atividades na maioria

das vezes não têm nenhuma ligação com a sua formação acadêmica. Enquanto que apenas 15,5% estão desenvolvendo atividade de pesquisas e extensão.

Este resultado parece colaborar com a tese de Leite (2012) que afirma que as bolsas de assistência escamoteiam um trabalho que de maneira muito barata substitui a mão de obra dos funcionários técnico administrativo, nas palavras da autora:

> Mas o que realmente salta aos olhos é a ocultação de trabalho sob a legenda de bolsa. Uma vez que somente estudantes com uma renda familiar de até 2 salários mínimos podem ter acesso a estas "bolsas", depreende-se que a máxima de "políticas pobres para os pobres" entra com imenso vigor nas universidades públicas. Enquanto discentes mais bem colocados na pirâmide social podem dispender 12 horas semanais em estudos (geralmente esta é a carga horária exigida para bolsas de Iniciação Científica ou Monitoria), aqueles estão trabalhando (LEITE, 2012, p.468).

- **Contribuição das atividades exercidas na bolsa**

A categoria é formada por cinco subcategorias que abordam a percepção dos estudantes assistidos sobre a contribuição das atividades exercidas na bolsa. Vale ressaltar que 38 alunos não responderam essa questão; 04 afirmaram que não haviam começado as atividades e 06 estudantes alegaram que haveria uma contribuição maior em suas formações se as atividades desenvolvidas tivessem ligação com a área do seu curso. As demais respostas estão categorizadas, segundo expõe o quadro abaixo:

Categoria	Subcategorias	Frequência	Porcentagem
Contribuição	Auxílio Financeiro/Garantia da Permanência na Universidade	308	49,5%
	Formação Profissional	216	34,8%
	Conhecimento sobre o funcionamento da Universidade	38	6,1%
	Desenvolvimento de pesquisa	22	3,5%
	Não auxilia na formação acadêmica	38	6,1%
	TOTAL	**622**	**100%**

Tabela 2 – Distribuição por categoria e subcategorias - a percepção dos estudantes sobre a contribuição das Atividades exercidas na Bolsa de Iniciação Acadêmica

Fonte: Elaborada pelas próprias autoras

Nas subcategorias apresentadas acima, a percepção mais relevante apresentada pelos estudantes em relação à contribuição das atividades desenvolvidas na bolsa, que a nosso ver expressa mesmo a contribuição da própria bolsa, foi a subcategoria "Auxílio financeiro", quase metade dos alunos responderam que a bolsa tem garantido-lhes a permanência na Universidade. Nesse sentido, podemos afirmar, ainda que sumariamente, que a Bolsa de Iniciação Acadêmica tem cumprido um dos objetivos da assistência estudantil que é prevenir a evasão proveniente da escassez financeira.

- **Críticas e/ou sugestões**

Neste último tópico organizamos as sugestões e críticas feitas ao Programa Bolsa de Iniciação Acadêmica. 157 bolsistas não responderam, compreendendo 23,43% do total. Alguns deram mais de uma crítica/sugestão, alternando entre 1 a 5 críticas/sugestões. A saber o percentual: 1 crítica/sugestão – 470 respostas, equivale a 70,15%; 2 – 36 respostas, 5,37%; 3 – 4 respostas, 0,6%; 4 – 1 resposta, 0,15%; e 1 – 2 respostas, 0,3%.

Neste item, do total, contabilizamos 725 críticas ou sugestões, como inúmeras questões foram abordadas, para melhor facilitar a análise, apresentamos no quadro abaixo, inicialmente as categorias e especificamos as colocações feitas por ordem decrescente de importância, expressas a seguir: 20,55% do total das respostas desta questão deram sugestões e/ou críticas sobre o objetivo da bolsa/ atividade a ser desenvolvida; 19,45% sobre o prazo/ valor da bolsa; 12,28% sobre o processo seletivo; 6,9% sobre a carga horária; 6,48% sobre a forma de locação; 2,21% sobre a vinculação a outros auxílios ou espaços na UFC; 2,07% sem opinião/ sugestão; 1,66% sobre a divulgação da bolsa para alunos recém-ingressos ou não; 1,66% elogios; 1,52% sobre as vagas; 1,52% sobre o acompanhamento dos bolsistas pela equipe técnica da PRAE; 1,1% sobre o Seminário de Acolhimento; 0,69% sobre a transformação da bolsa numa atividade complementar com certificado; 0,28% sobre a disponibilização de materiais/ recursos durante a vigência da Bolsa. Em seguida destacaremos as 05 categorias mais relevantes do ponto de vista dos estudantes, apresentando as suas subcategorias.

Categorias	Frequência	Porcentagem
Em branco/ não respondeu;	157	21,66%
Crítica ou sugestão quanto ao objetivo real da Bolsa/ Atividades a serem desenvolvidas;	149	20,55%
Crítica ou sugestão quanto à forma/prazo/ valor da Bolsa, bem como período de vigência da Bolsa;	141	19,45%
Crítica ou sugestão quanto ao Processo Seletivo;	89	12,28%
Crítica ou sugestão quanto à carga horária da bolsa;	50	6,90%
Crítica ou sugestão quanto a forma de locação da bolsa;	47	6,48%
Crítica ou sugestão quanto à vinculação do Bolsista em outros auxílios ou espaços;	16	2,21%
Sem opinião ou sugestão;	15	2,07%
Crítica ou sugestão quanto à divulgação da Bolsa para alunos recém-ingressos ou não na UFC;	12	1,66%
Elogios;	12	1,66%
Crítica ou sugestão quanto às vagas;	11	1,52%
Crítica ou sugestão quanto ao acompanhamento dos bolsistas;	11	1,52%
Crítica ou sugestão quanto ao Seminário de Acolhimento;	8	1,10%

Crítica ou sugestão quanto a transformar a Bolsa numa atividade complementar com certificado;	5	0,69%
Crítica ou sugestão quanto à disponibilização de materiais/ recursos durante a vigência da Bolsa.	2	0,28%
TOTAL	**725**	**100%**

Tabela 3 – Distribuição por categoria - a percepção dos estudantes sobre a Bolsa de Iniciação Acadêmica – Criticas e sugestões

Fonte: Elaborada pelas próprias autoras

Como expresso na tabela, a categoria mais falada foi em relação ao objetivo da Bolsa/ atividade a ser desenvolvida pelo bolsista, o quadro abaixo, ajudará a visualizar as subcategorias agrupadas nesse item.

Categoria	Subcategorias	Frequência	Porcentagem
Objetivo da bolsa/atividade a ser desenvolvida pelo bolsista	Está relacionada à área de formação	120	80%
	Bolsista não deve realizar trabalho administrativo burocrático, nem desempenhar funções do servidor	29	20%
	TOTAL	**149**	**100%**

Tabela 4 – Distribuição por categoria e subcategorias - a percepção dos estudantes sobre a Bolsa de Iniciação Acadêmica – Critica ou sugestão quanto ao objetivo real da Bolsa/ Atividades a serem desenvolvidas

Fonte: Elaborada pelas próprias autoras

Neste item, os bolsistas expressam a importância da bolsa está voltada para a área do curso/ atuação e em segundo lugar, asseveram que o bolsista não deve realizar trabalhos administrativo/ burocrático, ou desempenhar funções do servidor.

Uma categoria, também bastante pontuada pelos bolsistas, tem a ver com o valor da Bolsa, quase 80% afirmaram a importância do aumento do valor da Bolsa e 23% responderam que o pagamento da bolsa não deve atrasar.

Categoria	Subcategorias	Frequência	Porcentagem
Forma/prazo/valor, bem como período de vigência da bolsa	Aumento do valor da Bolsa	109	77%
	Organização do prazo de pagamento da bolsa	32	23%
	TOTAL	**141**	**100%**

Tabela 5 – Distribuição por categoria e subcategorias - a percepção dos estudantes sobre a Bolsa de Iniciação Acadêmica – Critica ou sugestão quanto à forma/prazo/ valor da Bolsa, bem como período de vigência da Bolsa

Fonte: Elaborada pelas próprias autoras

A terceira categoria por ordem de importância diz respeito às suas críticas e sugestões quanto ao processo seletivo, 50,5% dos estudantes, desejam que este seja menos burocrático, mais rápido e organizado; 22,5% solicitaram que o site da Universidades tragam esclarecimentos sobre o processo seletivo; 13,5% desejam

que o processo inicie mais cedo; e o mesmo percentual deseja que a bolsa sempre continue sendo ofertada.

Categoria	Subcategorias	Frequência	Porcentagem
Processo seletivo	Menos burocrático, mais rápido e mais organizado	45	50,5%
	Esclarecimentos sobre o processo seletivo no site com perguntas e resposta *online*	20	22,5%
	Que a bolsa continue sendo ofertada	12	13,5%
	Maior rapidez no lançamento do edital	12	13,5%
	TOTAL	**89**	**100%**

Tabela 6 – Distribuição por categoria e subcategorias - a percepção dos estudantes sobre a Bolsa de Iniciação Acadêmica – Critica ou sugestão quanto ao Processo Seletivo

Fonte: Elaborada pelos próprios autores

A quarta categoria aponta as sugestões e críticas referentes à carga horária da Bolsa, 88% dos bolsistas desejam a redução da carga horária, sobretudo para aqueles alunos de cursos integrais ou que precisem cursar muitas disciplinas; e 6 (12%) relataram a importância da flexibilidade dos horários, especialmente quando precisam realizar aulas de campo, participar de eventos acadêmicos, bem como no período de férias.

Categoria	Subcategorias	Frequência	Porcentagem
Carga Horária	Redução da carga horária	44	88%
	Flexibilidade dos horários	06	12%
	TOTAL	**50**	**100%**

Tabela 7 – Distribuição por categoria e subcategorias - a percepção dos estudantes sobre a Bolsa de Iniciação Acadêmica – Critica ou sugestão quanto à carga horária

Fonte: Elaborada pelos próprios autores

A quinta e última categoria mais citada pelos estudantes refere-se à forma de locação, 45% acreditam que o bolsista deve escolher o local de lotação, 38% afirmar que se o bolsista for novamente selecionado, deve continuar no mesmo local de lotação do período anterior e 17% dizem que o bolsista deve se alocado próximo ao seu local de estudo.

Categoria	Subcategorias	Frequência	Porcentagem
Locação	O bolsista deveria escolher local de lotação	21	45
	Bolsistas veteranos devem ficar no local antigo	18	38
	Locação próximo ao lugar de estudo	08	17
	TOTAL	**47**	**100**

Tabela 8 – Distribuição por categoria e subcategorias - a percepção dos estudantes sobre a Bolsa de Iniciação Acadêmica – Critica ou sugestão quanto a forma de locação da bolsa

Fonte: Elaborada pelas próprias autoras

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada demonstrou o quanto se faz urgente avançar rumo a democratização do ensino superior, no sentido de reduzir os efeitos das desigualdades apresentas pelo conjunto dos estudantes provenientes das classes subalternas e garantir sua permanência nesse espaço que historicamente foi-lhe negado.

Nessa perspectiva a emergência do Programa Nacional de Assistência Estudantil representa um marco histórico na área da assistência estudantil, sobretudo no que diz respeito a organização e sistematização das ações assistenciais no interior das Instituições Federais de Ensino Superior, da qual a UFC é herdeira.

Os resultados desse estudo possibilitaram ainda que, sinteticamente, apreender a partir das percepções dos estudantes os aspectos relevantes, as oportunidades criadas a partir do Programa Bolsa de Iniciação Acadêmica e também as possibilidades de seu aperfeiçoamento, com vistas a efetivação de políticas públicas de assistência estudantil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto de Lei nº 6.096, de 24 de abril de 2007,** que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm> Acesso em: 04 de dez de 2014

Decreto de lei nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que institui o Plano Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/ D7234. htm>. Acesso em: 04 de dez de 2014.

GONÇALVES, Vivianne Satte Alam. **A Assistência Estudantil como Política Social no contexto da UFPEL**: *concepções, limites e possibilidades.* 2011. 123 f. Tese de Mestrado em m Política Social da Universidade Católica de Pelotas. Rio Grande do Sul 2011. Disponível em: <http://pos.ucpel.tche.br/dissertacoes - ppgps/?pasta=L01Ic3RyYWRvLzIwMTE> Acesso em: 10 de ago de 2014.

LEITE, Janete Luzia. **Política de Assistência Estudantil:** direito da carência ou carência do direito? Revista Ser Social. Brasília, v.14, n 31. Jul/dez 2012. p. 453-472

LIMA, Kátia. Expansão da Educação Superior Brasileira na primeira década do novo século. In: Pereira, Larissa Dahmer; Almeida, Ney Luiz Teixeira (Org.). **Serviço Social e educação.**Rio de janeiro: Lumem Júris, 2012.

NASCIMENTO, Clara Martins do. **A Assistência Estudantil consentida na contrareforma dos anos 2000.** Revista Universidade e Sociedade. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Brasilia. Ano XXIII, n 53, 2014. p.88-103

RAASCH, Ronaldo. **A gestão da política de assistência estudantil em uma universidade pública na perspectiva de seus estudantes.** Simpósio. Anais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://www.simpoi.fgvsp. br/arquivo/2012/ artigos/E2012_T00348_PCN82679.pdf> . Acesso em: 10 de mar de 2014.

VASCONCELOS, Natalia Batista. **Programa Nacional de Assistência Estudantil: Uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil**. Revista da Católica. Uberlândia. v.2, n.3, 2010. p. 399-411.

UFC. **Resolução Nº 08 do Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão,** de 26 de Abril de 2013.

CAPÍTULO 10

ATENDIMENTO EFICIENTE DA REDE EDUCACIONAL: A IMPLANTAÇÃO DO NOVO MODELO LOGÍSTICO DE PERNAMBUCO

Ednaldo Alves de Moura Júnior
Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco
Recife/PE

Emilio Veludo Lopes
Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco
Recife/PE

Murilo Weslley Soares Costa
Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco
Recife/PE

Anselmo de Oliveira Carvalho Filho
Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco
Recife/PE

RESUMO: O presente trabalho apresenta os resultados de eficiência e efetividade da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE-PE), no que diz respeito ao novo modelo de logístico implantado no ano de 2016. Esse modelo teve como premissas a qualidade na prestação dos serviços; rapidez nas entregas; baixo custo e melhoria do controle patrimonial, para atendimento da demanda da secretaria, que é composta por 1.049 escolas, 22 prédios administrativos, aproximadamente 650.000 mil alunos, 36.000 professores e 42.000 servidores. Ademais, o modelo implantado está servindo de referência para outros órgãos da administração pública no estado e nos municípios de Pernambuco, tendo em vista a sua natureza inovadora e, sobretudo, por conta dos resultados de economia financeira, considerando o atual cenário de escassez de recursos, bem como a melhoria do serviço prestado. Além disso, ele está contribuindo para que as necessidades das escolas, alunos e professores sejam atendidas tempestivamente, na perspectiva estratégica da melhoria contínua do ensino em Pernambuco, haja vista ser o estado que mais cresce no IDEB, tendo a melhor nota do país, além de possuir a menor taxa de abandono entre os estados da federação.

PALAVRAS-CHAVE: inovação; logística de materiais; eficiência organizacional.

ABSTRACT: The present study presents the results of efficiency and effectiveness of the Education Department of the State of Pernambuco (SEE-PE), with regard to the new logistics model implemented in 2016. This model had as premises the quality in the provision of services ; speed of delivery; low cost and improved patrimonial control, to meet the demand of the Secretariat, which is composed of 1,049 schools, 22 administrative buildings, approximately 650,000 thousand students,

36,000 teachers and 42,000 servers. In addition, the implanted model is serving as a reference for other public administration bodies in the state and municipalities of Pernambuco, due to its innovative nature and, above all, due to the results of financial savings, considering the current scenario of scarcity of resources, as well as the improvement of the service provided. In addition, it is helping to meet the needs of schools, students and teachers in a timely manner, in the strategic perspective of the continuous improvement of teaching in Pernambuco, since it is the fastest growing state in IDEB, having the best grade in the country. to have the lowest abandonment rate among the states of the federation.
KEYWORDS: innovation; logistics of materials; organizational efficiency.

1 I INTRODUÇÃO

No ano de 2016, a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco atingiu no ensino médio o primeiro lugar no índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), o qual mede a qualidade do aprendizado nacional, bem como se manteve como escola mais atrativa do Brasil, ao obter pela terceira vez consecutiva a menor taxa de abandono nas suas escolas da rede.

Esses avanços são decorrentes de uma série de estratégias e ações planejadas e implementadas com a finalidade de tornar essa política pública cada vez mais efetiva, norteadas por meio de uma gestão por resultados. Nesse sentido, todas as atividades que compõem a gestão da educação têm sido conduzidas com a premissa de aliar entregas de produtos e serviços às melhores práticas de uma gestão pública moderna.

Corroborando com essa perspectiva, a Secretaria Estadual de Educação (SEE) iniciou no ano de 2016 um novo modelo de logística para atendimento da sua rede escolar, com a finalidade de dar condições que as unidades escolares permaneçam no processo de melhoria do ensino.

Assim, considerando que uma logística eficiente é fundamental quando se trabalha com suprimentos de uma rede superior a 1.000 (mil) escolas, o modelo próprio de operação logística apresentou-se como uma oportunidade de dar mais celeridade à execução das entregas planejadas, bem como conseguir atender às necessidades urgentes que vão surgindo nas unidades, sem a intermediação de um terceiro como funciona no modelo de logística terceirizada.

Portanto, o presente trabalho apresentará como se deu o processo de mudança do formato de atendimento da rede, apresentando os resultados econômicos e financeiros. Além disso, evidenciará os pontos fortes de optar pela mudança do modelo, bem como mostrará como se deu a gestão dessa área no período avaliado, para que seja feita uma reflexão sobre a importância da adoção da proposta por outros órgãos e entidades da administração pública.

2 I OBJETIVO

O objetivo deste artigo é apresentar como se deu a implementação do novo modelo logístico implementado pela Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, bem como demonstrar as vantagens e os resultados obtidos com o início desta nova forma de operar o recebimento, armazenamento, separação, distribuição e logística reversa dos bens patrimoniais e materiais necessários ao funcionamento de toda a rede escolar e prédios administrativos da secretaria. A comparação dos modelos se dará frente à terceirização do serviço (modelo antigo) com a operação própria (novo modelo), no qual a secretaria é responsável por todas as etapas do processo, desde a aquisição do bem até sua efetiva distribuição na escola. Para tanto, a presente obra buscará relatar as premissas, a filosofia do novo modelo e como foi construída essa nova solução para atendimento das demandas da Secretaria de Educação de forma eficiente, eficaz e efetiva, especialmente em um cenário de crise econômica experimentada nos anos de 2015 e 2016.

3 I METODOLOGIA

Será apresentada, neste tópico, a metodologia utilizada para produção deste trabalho, sendo abordados, de uma forma sistêmica, aspectos quanto à pesquisa, como tipo de pesquisa, amostra e universo utilizados, método de coleta de dados, entre diversos outros pontos. Como existem várias classificações de tipos de pesquisa, foram utilizadas as técnicas de pesquisas discutidas por Marconi e Lakatos (2003). As autoras definem método como o conjunto de atividades racionais e sistemáticas que, de um jeito mais econômico e seguro, permite atingir o objetivo, sendo conhecimentos válidos e verdadeiros, determinando uma diretriz a ser acompanhada, permitindo, assim, a visualização de erros, ao mesmo tempo em que auxilia as decisões do cientista.

Como se trata de um procedimento, a pesquisa permite a composição de técnicas diferentes para se chegar ao resultado final. As autoras definem técnica como um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática. Toda ciência utiliza inúmeras técnicas na obtenção de seus propósitos.

Além de definir, elas apresentam uma classificação de técnicas de pesquisa, qual seja (MARCONI; LAKATOS, 2003):

- Documentação indireta (pesquisa documental e pesquisa bibliográfica);
- Documentação direta (pesquisa de campo e pesquisa de laboratório);
- Observação direta intensiva (observação e entrevista);
- Observação direta extensiva (questionário e formulário).

Para se ter uma maior credibilidade das informações obtidas, em toda pesquisa, independente da técnica ou método escolhido, faz-se necessário o levantamento dos dados em diferentes fontes. O levantamento, primeira parte de uma pesquisa científica, pode ser feito de duas formas: pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias).

Segundo as autoras, a pesquisa documental tem como principal característica o fato de que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, que podem ser escritos ou não, constituindo a fonte primária. Estes documentos podem se tratar de documentos oficiais, como por exemplo, leis, decretos, resoluções, instruções normativas, ofícios e relatórios; como também podem ser não oficiais, tais como arquivos particulares e fontes estatísticas (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Vergara (2011) reforça o exposto quando afirma que na pesquisa documental é possível ser utilizados documentos conservados no interior de órgãos públicos ou com pessoas, como registros, regulamentos, ofícios, relatórios, e-mails, dispositivos de armazenagem por meio ópticos, magnéticos e eletrônicos em geral.

Na seara da pesquisa bibliográfica, ou as consideradas fontes secundárias, Marconi e Lakatos (2003) definem que este tipo de pesquisa abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses etc., até meios de comunicação orais e audiovisuais. A finalidade da pesquisa bibliográfica é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.

Neste mesmo sentido, Vergara (2011) explicita que a pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado que pode ser realizado com material acessível ao público em geral, ou seja, material publicado em livros, revistas, jornais, internet etc. Esse material disponibiliza o instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, podendo-se, ao mesmo tempo, esgotar-se em si mesmo.

É possível concluir, considerando a classificação apresentada, que este texto foi produzido por meio de pesquisa de documentação indireta, uma vez que o mesmo foi baseado em pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Trata-se de uma pesquisa documental pelo fato de grande parte das informações acerca da operação logística, utilizadas nesta pesquisa, serem retiradas dos controles existente na Secretaria de Educação. Também é pesquisa bibliográfica, devido ao fato de ter sido realizado um estudo sistematizado, consolidado a partir de consulta a materiais como leis, contratos, regulamentos, publicações da Secretaria de Educação, além de livros, revistas e sites eletrônicos.

Em consonância com os objetivos desse trabalho, que pretende analisar a comparação entre os modelos logísticos utilizados pela Secretaria de Educação, o universo de pesquisa engloba a comparação e as principais vantagens e desvantagens da substituição do antigo modelo de operação pelo novo modelo logístico da Secretaria de Educação

Para a coleta de dados, utilizou-se de pesquisa documental nos arquivos da

Secretaria de Educação, das publicações no site da Secretaria de Educação e das planilhas de controle da Gerência Técnica de Logística.

4 I NOVO MODELO LOGÍSTICO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO

4.1 A Evolução da Administração Pública

Ao longo de sua evolução, a administração pública perpassou por três grandes modelos, quais sejam: o patrimonial, o burocrático e o gerencial. Em uma linha temporal, houve uma sucessão entre os modelos, mas, mesmo havendo uma predominância de um deles, nenhum existiu isoladamente, existindo sempre traços do modelo anterior no modelo sucessor. Consequentemente, características dos modelos anteriores ainda influenciam o modelo atual vigente na administração pública, o gerencial (PALUDO, 2012). Para compreender melhor o processo evolutivo da administração pública, faz-se necessário voltar ao tempo das monarquias absolutistas europeias e sociedades pré-democráticas, quando do nascimento do primeiro modelo: o patrimonial (PEREIRA, 2006).

Segundo Pereira (2006), "patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados". Neste sentido, Bendix (1986) explana que, no modelo patrimonial, o soberano conduz a administração política como seu assunto pessoal, explorando a posse do poder político como uma extensão de sua propriedade privada. Além da confusão do entre o patrimônio público e o privado, o autor ainda ressalta algumas características do modelo. No patrimonialismo, as pessoas são escolhidas para os cargos através da confiança pessoal e assumem tarefas específicas, sem uma organização e divisão de trabalhos entre eles, sendo o poder concedido individualmente e de forma diferenciada. Os funcionários, em contrapartida, trabalham como um serviço pessoal para o governante e agem pautados na obediência e respeito.

Com a evolução democrática ocorrida por volta da metade do século XIX, associada a uma crescente exigência para uma administração voltada para atendimento do interesse público, nasce uma sociedade que já não mais aceita as características do modelo patrimonialista. Com o surgimento, também neste século, do capitalismo industrial, torna incompatível o modelo de administração que não possui uma clara separação entre o Estado e o mercado. A democracia só é possível quando existe uma clara distinção entre a sociedade civil e o Estado, podendo aquele ter meios de controlar este. Nesse diapasão, nasce o segundo modelo organizacional: a administração burocrática (PEREIRA, 2006).

Secchi (2009) ainda complementa que na burocracia o poder emana das regras, das instituições formais e do apego às normas e, com o objetivo principal de combater a corrupção e o nepotismo, o modelo possui três características principais: a formalidade,

a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade atribui responsabilidades e obrigações aos agentes públicos, sendo desenhada uma estrutura organizacional que é ocupada baseada na impessoalidade entre os cargos e seus respectivos membros. Como características complementares do modelo, ainda é possível citar a distinção entre o privado e público, a remuneração pelo trabalho, a divisão racional das tarefas, a obediência à formalidade, o foco na eficiência organizacional, o tratamento igualitário entre os trabalhadores que executam a mesma tarefa e o controle efetivo dos abusos.

Desse cenário, surgiu a necessidade de se reformar o Estado com o objetivo de ampliar efetivamente sua eficiência e reduzir seu tamanho, associando, ao mesmo tempo, a um aumento da responsabilidade com a sociedade. Com isso, nos anos 80, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, as reformas administrativas tinham como foco o aumento da eficiência, o corte nos gastos públicos e a atuação mais flexível do Estado (NEGALHO, 2006).

Santos (2003) considera que para atender os novos anseios e exigências da sociedade daquela época, era imprescindível que a administração pública se adaptasse ao novo cenário proposto e se tornasse mais eficiente, o que ensejou o novo modelo: a administração gerencial. Diante da crise fiscal existente no Estado, o modelo gerencial busca tornar a gestão dos serviços prestados pelo Estado mais eficientes, reduzir os custos públicos e proteger o patrimônio público, combatendo, assim, a insatisfação contra o modelo burocrático. Na mesma linha, Castro (2008) define que a administração gerencial visa à busca pela eficiência e efetividade das ações estatais, por meio de uma gestão voltada para resultados, com diminuição do gasto público, um aumento no seu controle, com melhores prestações de serviços, a descentralização administrativa e implementação de modelos de avaliação de desempenho.

Com a administração gerencial foram definidos novos paradigmas. O Estado, com o controle focado nos resultados e não mais nos processos, desburocratiza toda a estrutura administrativa e passa a ter uma maior autonomia. Como o ponto central passa a ser o atendimento das demandas do cidadão, o Estado passa a administrar seus recursos de modo mais eficiente para garantir o atendimento de tais demandas (PEREIRA, 2006).

Paludo (2012) ressalta que uma das principais diferenças entre os modelos burocrático e gerencial está na forma de controle, que aquele se volta para o meio enquanto que este está direcionado aos fins.

É neste contexto que as organizações públicas passam a se utilizar de ferramentas de gestão fundamentais para o bom desempenho governamental, tais como o planejamento estratégico, o Balanced Scorecard, gráfico de Ishikawa, ciclo PDCA, gerenciamento de projetos, gestão por resultados, entre tantas outras que viabilizam a gestão pautada por desempenho e alcance de resultados.

4.2 A Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco

A Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE) foi formalmente criada no ano de 1949, através da Lei n° 466 de 22 de abril do referido ano, após permanecer 52 anos vinculados à Secretaria de Saúde, tendo como seu primeiro regulamento o Decreto Estadual n° 75, de 08 de junho de 1949. A SEE é integrante da Administração Direta do Poder Executivo e é subordinada diretamente ao Governador do Estado e, como secretaria de atividade-fim, tem como responsabilidade a realização de atividades voltadas para a Rede Estadual de Ensino e para a melhoria da qualidade do ensino (Disponível em: www.educacao.pe.gov.br>).

Com a reestruturação no Governo do Estado de Pernambuco, através da Lei n° 15.452, de 15 de janeiro de 2015, a competência da Secretaria de Educação ficou definida no inciso XI do artigo 1°, abaixo transcrita:

> XI – Secretaria de Educação: garantir o acesso da população à Educação Básica; manter a Rede Pública Estadual de Ensino; promover ações articuladas com o Ministério da Educação e com a Rede Pública Municipal de Ensino; supervisionar instituições públicas e privadas de ensino do Sistema Estadual de Educação; Elaborar, implantar e acompanhar políticas educacionais voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, modernização pedagógica e da capacitação do quadro da educação do Estado; desenvolver políticas de ampliação do acesso à educação integral, técnica e profissional; formular implementar, acompanhar e avaliar as políticas estaduais de educação profissional de nível técnico, articulado ao projeto de desenvolvimento regional e local; e articular e interagir com outros órgãos e entidades envolvidos com educação, inclusive profissional.

Com unidades escolares em todos os 184 municípios pernambucanos e no Arquipélago de Fernando de Noronha, a SEE realiza a descentralização administrativa, através das suas 16 Gerências Regionais de Educação espalhadas ao longo do Estado, visando uma maior eficiência e eficácia na gestão da rede escolar, conforme ilustrado na figura 07 (Disponível em: < http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&men=77>):

As Gerências Regionais ficam localizadas em municípios pólos de cada região e têm como objetivo ser a extensão da secretaria e coordenar e manter o funcionamento das escolas que estão dentro dos municípios sob sua responsabilidade, bem como maximizar os resultados dos indicadores educacionais. A rede escolar é dividida em três tipos de escolas, conforme quadro 04:

Ano	Técnica	Referência	Regular	Total
2011	14	173	914	1.101
2012	19	217	853	1.089
2013	25	260	773	1.058
2014	27	300	725	1.052
2015	32	299	719	1.050

Tabela 1 - Distribuição por tipo de escola

Fonte: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2017

As Escolas Técnicas Estaduais são integradas ao Ensino Médio em jornada integral: oferecida a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, vivenciando matriz curricular única com formação geral e profissional na mesma instituição de ensino. As Escolas de Referência em Ensino Médio (EREM) da Rede Estadual de Ensino são organizadas para atender os estudantes em jornada ampliada da aprendizagem da seguinte forma:

- Integral – Carga horária de 45 horas aulas semanais: é uma escola funcionando com professores e estudantes, em tempo integral, durante os cinco dias da semana.
- Semi-integral – Carga horária de 35 horas aulas semanais: É uma escola funcionando com professores trabalhando cinco manhãs e três tardes ou cinco tardes e três manhãs, e os estudantes, cinco manhãs e duas tardes ou cinco tardes e duas manhãs.
- Já as escolas de ensino regular são aquelas que possuem uma carga horária tradicional de um turno apenas.

A distribuição dessas escolas ao longo do Estado mostra a preocupação em levar o ensino de qualidade para o interior, fazendo com que a população não precise vir para a capital buscar uma educação de maior qualidade. O quadro 05 mostra a distribuição das escolas pelas gerências regionais de educação.

Gerêcia Regional	Técnica	Referência	Regular	Total
Agreste Centro Norte - Caruaru	1	22	40	63
Agreste Meridional - Garanhuns	2	27	22	51
Mata Centro - Vitória de Santo Antão	4	17	19	40
Mata Norte - Nazaré da Mata	4	21	38	63
Mata Sul - Palmares	1	22	29	52
Metropolitana Norte	1	21	71	93
Metropolitana Sul	4	27	66	97
Recife Norte	4	22	52	78
Recife Sul	2	21	63	86
Sertão Central - Salgueiro	2	11	25	38
Sertão do Alto Pajeú - Afogados da Ingazeira	3	19	21	43
Sertão do Araripe - Araripina	1	11	24	36
Sertão do Médio São Francisco - Petrolina	0	11	70	81
Sertão do Moxotó-Ipanema - Arcoverde	1	20	86	107
Sertão do Submédio São Francisco - Floresta	0	7	77	84
Vale do Capibaribe - Limoeiro	2	20	16	38
Total geral	**32**	**299**	**719**	**1.050**

Tabela 2 - Tipo de escola x Gerência Regional

Fonte: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2017

4.3 Logística de Materiais

4.3.1 Conceito Logístico

A logística é um tema muito experimentado por todos, mas que muitos não se dão conta do quanto este assunto faz parte do seu cotidiano. Vários autores conceituam logística e relacionam sua origem nas atividades militares, mas Faria e Costa (2010)

consideram que a origem da logística não deveria ser associada apenas às operações de guerra, pois, por exemplo, na construção das Pirâmides do Egito e em outras obras majestosas foram realizadas, também, muitas atividades relacionadas às atividades da logística.

Para Ballou (2010), logística se define como um processo de planejamento, implementação e controle do fluxo eficaz e economicamente eficiente de materiais e informações desde o ponto de origem até o seu destino com o propósito de atender o público-alvo.

Para as autoras Faria e Costa (2010), a conceituação mais aceita entre os profissionais da área é que logística é a parte do processo da cadeia de suprimentos que planeja, implementa e controla, de forma eficiente e eficaz, a expedição, o fluxo reverso e a armazenagem de bens e serviços, assim como do fluxo de informações relacionadas, entre o ponto de origem e o ponto de consumo, com o propósito de atender às necessidades dos clientes.

Elas ainda definem que o objetivo da logística é prover ao cliente os níveis de serviços por ele requeridos, com a entrega do "produto certo, no lugar certo, no momento certo, nas condições certas e pelo custo certo" (FARIA; COSTA, 2010).

4.4 O Caso da Logística Própria da Secretaria de Educação de PE

4.4.1 Situação Encontrada

- Como era o modelo;

Em 2015, a Secretaria de Educação procedeu, por meio do Contrato de Gestão, a contratação de organização social, sem fins lucrativos e de direito privado, tendo como objeto a execução de atividade logística integrada atinente aos suprimentos e equipamentos da Secretaria de Educação.

Dentre as principais características do contrato de gestão, destaca-se:

- Disponibilização, pela organização social, de área de galpão de 3.000m² para armazenagem de bens materiais adquiridos pela Secretaria de Educação com valor de armazenagem, sendo a cubagem média do mês utilizada como unitário a pagar.

- Contratação de operador logístico pela organização social para realização das entregas dos bens materiais nas escolas, sendo a quilometragem utilizada para entregas como unitário a pagar.

- Indicador de prazo de entrega de 8 dias úteis a contar da solicitação feita pela SEE;

- Limitação de demandas por vez. Exemplo: kits, conjunto do aluno e fardas.

- Dificuldades do Modelo.

O plano de trabalho previa o pagamento do serviço de armazenagem pelo de

unitário de R$ 47,00 por m³. Além disso, o plano de trabalho previa o aluguel de galpão no valor de R$ 62.000,00.

Em relação ao transporte dos bens, o plano previa o pagamento de unitário médio de R$ 5,00 por quilômetro rodado.

Como efeito desse formato, temos as seguintes conclusões:

- Quanto mais se armazenava, mais caro ficava o pagamento do serviço de armazenagem;
- Quanto mais se rodava transportando os bens, mais caro ficava o pagamento pelo serviço de transporte;
- A utilização do prazo máximo de entrega gerava um custo operacional maior, além de prejudicar o atendimento das unidades escolares do Estado;

A limitação de atendimento de pedidos simultâneos também dificultava a logística de materiais, principalmente aqueles relacionados ao início do ano letivo: material escolar, fardamento e mochilas. A diferença de tempo entre a aquisição desses materiais e a entrega nas unidades escolares deveria ser a mínima possível, considerando os preceitos da boa gestão logística. No entanto, ao adquirir determinados materiais, a Secretaria de Educação se via na obrigação de armazenar esses bens e aguardar a entrega por partes do operador logístico, aumentado demasiadamente o tempo e prejudicando o ano letivo.

Além das dificuldades encontradas pelo formato do modelo logístico, entra em vigor no ano de 2015 o Plano de Contingenciamento de Gastos no âmbito da administração direta e indireta do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, instituído pelo Decreto 41.466/2015. Tal plano limitou a renovação de contratos em geral condicionando a redução de despesas inerentes aos serviços prestados.

4.4.2 O Novo Modelo

4.4.2.1 Premissas

Considerando as dificuldades acima relatadas oriundas do modelo antigo, bem como o cenário econômico financeiro do país, caracterizado por forte recessão e contingenciamento de despesas, além da necessidade de prestação de melhores serviços e, constante busca pela inovação e melhoria dos processos, a Secretaria buscou um modelo que atendesse a todos esses requisitos: baixo custo, flexibilidade e eficiência. Dessa forma, surge a Logística Própria da Secretaria de Educação de Pernambuco.

4.4.2.2 Estrutura Física e Mão de Obra

Para operacionalização do novo modelo da logística própria, identificou-se 03 principais pilares, sendo: mão de obra especializada, local para armazenamento dos bens e materiais e frota adequada para expedição dos mesmos. Para viabilizar essa

estrutura, foram realizados processos licitatórios com o intuito de contratar os elementos supracitados e, com isso, a Secretaria pôde dar início à operação logística dos bens e materiais, abrangendo desde o recebimento do bem/material até o momento da expedição dos mesmos. Dessa forma, foram firmados os seguintes contratos:

- **locação de galpão para armazenamento dos bens e materiais**, sendo 05 módulos com área de 1.300m² cada, sendo 480 posições pallets distribuídos em porta pallets, possibilitando a verticalização do armazenamento e 980 posições pallets livres, destinados aos bens e materiais com alto fluxo de expedição ou que suas dimensões não são ideais para armazenamento na estrutura porta pallet. Dessa forma, totaliza-se 1.460 posições para armazenamento de todos os bens e materiais da Secretaria que são distribuídos para todas as escolas da rede pública estadual de Educação. Além disso, foi criada uma estrutura administrativa para que todas as áreas da logística estivessem centralizadas no mesmo local a fim de facilitar a operação. A área administrativa é composta por 01 sala de recepção e monitoramento de frota, 01sala para supervisão de operações, 01 sala para planejamento logístico, 01 sala de reunião e treinamento, 01 dormitório, 01 sala de espera para colaboradores e 01 refeitório.

- **Contratação de mão de obra especializada** para englobar todas as fases da logística, desde o recebimento dos bens e materiais até a etapa da expedição, observando as seguintes funções: 69 (sessenta e nove) Operadores de carga e descarga, com a atribuição de efetuar a carga e descarga das mercadorias transportadas e dispondo-as nos veículos ou em seu local de depósito ou entrega, bem como proceder com a movimentação e arrumação de mercadorias; 08 (oito) Conferentes de Material, com competência de conferência de mercadorias, matérias-primas e ferramentas, recebidas de fornecedores, ou a serem expedidas, confrontando-as com os dados contidos nas requisições, examinando-as, testando-as e registrando-as, para encaminhá-las aos setores interessados; 09 (nove) Analistas de Logística, com função de planejar, controlar e programar a produção. Responsável em acompanhar as operações de entrada e saída de produtos. Realizar projeções e controle junto aos gestores das áreas. Atuar na análise de processos da cadeia logística com ênfase em relatórios gerenciais, programas de qualidade e indicadores, para melhoria contínua. Conferir notas fiscais e documentos para processamento de pagamento e, analisar os custos de armazenagem, transporte e mão-de- obra; 02 Supervisores de Logística, com competência de supervisionar e controlar a equipe de operadores de carga e descarga e conferentes. Executar as operações de recebimento, armazenagem e expedição, bem como supervisionar o processo de carga e descarga, conferência, movimentação, armazenagem, expedição e controle de estoque; 01 (um) Operador de máquina e equipamento de elevação, com função de operar empilhadeira, manejando os comandos necessários

da máquina e equipamento de elevação para transportar, empilhar e posicionar materiais organizados de maneira adequada no respectivo local de armazenamento.

- **Locação e aquisição de caminhões** adequados para o transporte dos bens e materiais. Para viabilizar toda a entrega de bens e materiais, bem como para recolhimento dos inservíveis, foram locados 20 caminhões, sendo 7 Trucks, 9 3/4 e 4 Tocos e 02 Furgões. Além desses, foram adquiridos 5 3/4, totalizando 25 caminhões e 02 furgões. Cabe ressaltar que todos os veículos lotados possuem manutenção preventiva e corretiva sob responsabilidade da empresa contratada, devendo a mesma substituir o veículo que não venha a ser reparado de maneira rápida. Essas premissas garantem que não haja interrupção da expedição, havendo sempre o quantitativo de veículos disponíveis para a operação. Além disso, para maior controle, segurança e planejamento da expedição, todos os veículos são rastreados, possibilitando todo o monitoramento da frota.

Diante das referidas contratações e da realização de treinamento com os colaboradores envolvidos, a Secretaria de Educação iniciou a operação logística, a fim de atender todas às demandas das escolas da rede pública estadual, bem como dos prédios administrativos que compõem a rede escolar.

4.4.2.3 Estrutura Organizacional e Atribuições

Diante da necessidade de prestação de um serviço eficiente e, considerando o escopo de atuação da logística, implementou-se uma estrutura organizacional capaz de gerenciar e executar toda a cadeia operacional, como pode ser visto abaixo:

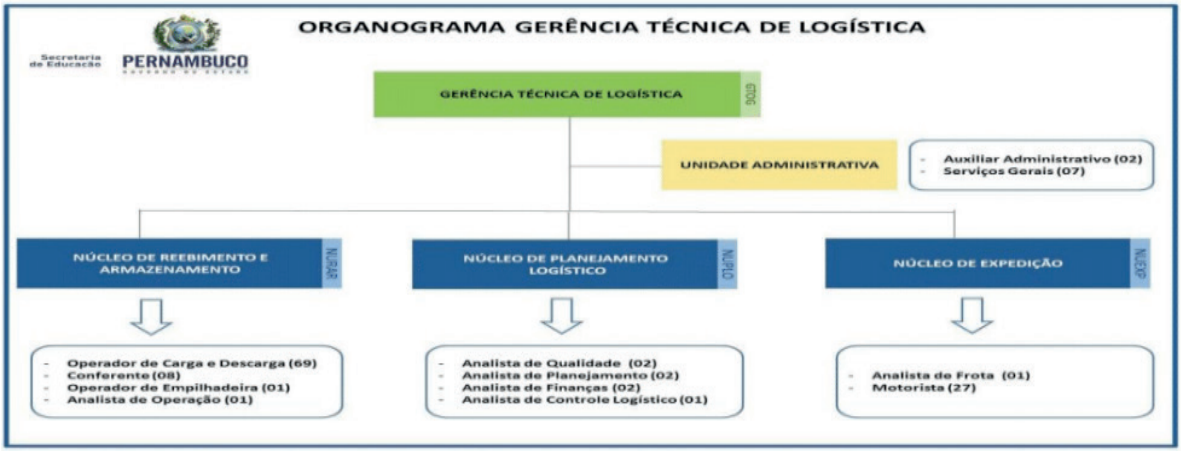


Figura 1 - Organograma Gerência Técnica de Logística

Fonte: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2017

Como pode ser observado, houve uma estruturação organizacional baseada nos principais processos envolvidos da cadeia logística, quais sejam: recebimento, armazenamento, planejamento e expedição dos bens e materiais da Secretaria de

Educação que são destinados às escolas da rede pública estadual de Pernambuco. Dessa forma, a Logística própria está organizada em 03 núcleos com as seguintes competências:

- **Núcleo de Recebimento e Armazenamento**: Responsável pelo recebimento dos bens e materiais, mediante agendamento e conferência dos itens; Paletização dos materiais e posterior armazenamento, considerando os critérios de endereçamento; Realização do gerenciamento do estoque, englobando tratamento dos bens e inventário periódico do estoque; Separação dos produtos para demandas de expedição e organização do galpão.
- **Núcleo de Planejamento Logístico**: Competência por todo planejamento de agendamento de entregas, junto aos fornecedores e área de Compras da Secretaria; Realização de todo o planejamento de expedição, juntamente com o Núcleo de Expedição, considerando as prioridades e rotas; Processamento das NFs recebidas para pagamento, realizando o controle dos saldos quantitativos e financeiros dos contratos; Análise dos indicadores de desempenho, com geração de relatórios; Controle dos processos e mapeamento dos gargalos para remodelagem dos mesmos; Identificação das melhorias necessárias de toda cadeia logística; Controle de todas as entregas e gerenciamento das demandas, realizando a gestão junto às áreas demandantes, Núcleo de Recebimento e Armazenamento e Núcleo de Expedição; Gerenciamento e fiscalização dos contratos de locação do galpão e mão de obra especializada.
- **Núcleo de Expedição**: Área responsável pela roteirização de toda expedição, com a definição das rotas mais seguras e rápidas; Gerenciamento das escalas dos motoristas e operadores de carga e descarga; Acompanhamento das entregas e gestão junto aos responsáveis pelo recebimento da carga; Monitoramento de toda frota, através de rastreadores; Gerenciamento do combustível dos veículos, realizando o controle e análises de consumo; Supervisão da frota, realizando as devidas avaliações de consumo, segurança e demais itens para bom funcionamento dos veículos; Fiscalização das intercorrências junto às empresas de locação dos veículos, mantendo a frota sempre ativa e apta para utilização;
- **Unidade Administrativa**: Unidade com atribuição de manutenção de toda a estrutura administrativa para viabilização da operação logística, tais como: limpeza, vigilância, sinalização do galpão e estrutura física; Suporte nos processos administrativos referentes à licitações e relatórios; Responsável pela recepção do galpão;

4.4.2.4 Definição De Procedimentos E Principais Macroprocessos

Como já exposto, no momento da implantação do novo modelo logístico

da Secretaria, identificou-se os principais macroprocessos para que houvesse o mapeamento dos mesmos, a fim de criar o manual de procedimentos e diretrizes da logística, bem como para treinamento dos colaboradores. Os respectivos processos são analisados constantemente pelos analistas de qualidade, buscando sempre a otimização dos mesmos e a remodelagem, em caso de necessidade, adequando-se às inovações e às demandas da Educação.

Ressalta-se que existem vários subprocessos e processos acessórios em todas as fases da operação logística, porém, nesse ínterim, pode-se evidenciar os principais macroprocessos, quais sejam: recebimento, gestão de estoques e expedição.

- Gestão de Estoque

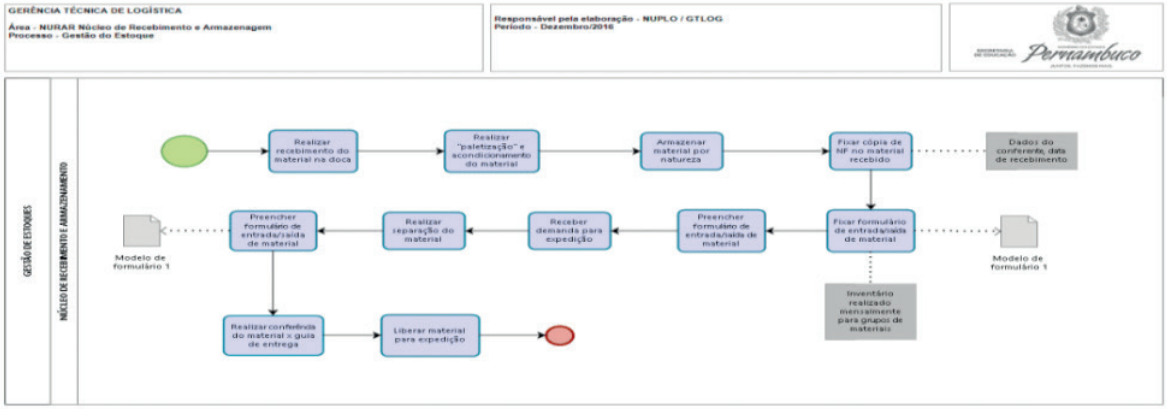


Figura 2 - Mapeamento de processo de gestão de estoque

Fonte: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2017

4.4.3 Resultados

Diante de todos os pontos elencados anteriormente, no tocante às premissas do novo modelo, estrutura e processos mapeados, a operação logística própria da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco iniciou suas atividades em Janeiro de 2016 e, logo no primeiro ano de efetiva atividade, já se mostrou um modelo mais eficiente em relação ao anterior, como pode ser visto nas perspectivas de expedição e custo, conforme tabelas abaixo:

- Comparativo Expedição - Logística Própria x Modelo Anterior

Item	2015 (Modelo anterior)	2016 (Modelo novo)	2016/2015 (Comparativo)
Conjunto do Aluno	44.740	87.632	195,87%
Kit Escolar	659.419	883.355	133,96%
Outros	3.100	335.804	10832,39%
Inservível (Escolas)	23	86	373,91%

Tabela 3 - Comparativo de expedição: Logística própria x Modelo anterior

Fonte: SEE, adaptado pelos autores

Como pode ser visto, houve um aumento substancial da capacidade de expedição dos bens e materiais, respaldados por uma eficiente roteirização, frota de caminhões

com poucas baixas, planejamento consistente, ocasionando numa maior expedição de bens de acordo com as rotas e demandas em produção, entre outras. O aumento das entregas propiciou uma maior capacidade de recebimento e armazenamento, bem como uma melhor organização do galpão, além de administrar com mais eficiência a relação de entrega junto aos fornecedores.

- Comparativo Custo - Logística Própria x Modelo Anterior

Modelo Anterior 2015 (a)	Logística Própria SEE 2016 (b)	Estimativa 2016 (Modelo Anterior)* (c)	Resultado Financeiro (e)= (a)-(b)	Resultado econômico (d)= (c)-(b)
R$ 11.553.485,03	R$ 4.934.217,00	R$ 13.012.266,24	R$ 6.619.268,03	R$ 8.078.049,24
Redução Percentual			**57%**	**62%**

Tabela 4 - Comparativo de custos Logística própria x Modelo anterior

Fonte: SEE, adaptado pelos autores

No tocante ao custo da operação logística, o modelo anterior custava aos cofres públicos um valor de mais de 20 milhões de reais em 2014 e 11,5 milhões em 2015 considerando o modelo de desembolso já citado anteriormente. No novo modelo logístico, próprio da Secretaria de Educação, em 2016 houve um desembolso de 4,9 milhões e, apesar de ser menos da metade do valor gasto em 2016, houve um aumento na entrega dos materiais, como pode ser visto na Tabela 2. Realizando uma prospecção do custo, tomando como base o executado em 2016 pela operação da logística própria da Secretaria, o antigo modelo logístico custaria cerca de 13 milhões de reais, considerando os valores praticados em 2015. Dessa forma, realizando um comparativo do custo com a logística própria e a estimativa de gastos com o modelo anterior, houve uma redução de, no mínimo, 8,0 milhões de reais, ou seja, economia de 62%.

Além dos ganhos expostos, na perspectiva da capacidade de expedição e do custo despendido, o atual modelo proporciona algumas vantagens:

- Maior flexibilidade para atendimento de demandas urgentes;
- Maior controle do estoque, visto que não há intermediários externos no processo;
- Maior agilidade no atendimento;
- Maior capacidade de armazenamento;
- Garantia de não interrupção do serviço, visto que não há dependência com empresas terceirizadas que fazem parte do processo operacional logístico.

5 I CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto no presente trabalho, e considerando os ganhos obtidos na implantação do modelo próprio de logística da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, tendo em vista o aumento significativo na capacidade de entregas, aliada a uma redução econômica de R$ 8,0 milhões, perfazendo uma redução de 62% em comparação com o modelo anterior, concluímos que a presente proposta atingiu seu objetivo de forma exitosa.

Desta feita, constata-se que a implantação de uma logística própria, nos moldes apresentados, por outros órgãos e entidades da administração pública pode ser uma grande oportunidade de tornar a cadeia de suprimento das unidades vinculadas mais eficiente e efetiva.

Não obstante, importa registrar que o modelo aqui proposto deve ser acompanhado de práticas de gestão eficientes, sobretudo, considerando processos bem definidos, mapeados e geridos sempre norteados com a estratégia organizacional.

Por fim, vale registrar que modelos inovadores, que se apresentam como mudança de paradigma na gestão pública, devem ser implementados com total patrocínio da alta administração, bem como identificando e mitigando todos os riscos inerentes à nova proposta apresentada.

REFERÊNCIAS

ASSINI, Danilo José *et al*. **Logística no setor público.** Paraná: NEAD, 2012.

BALLOU. Ronald H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**; tradução Hugo T. Y. Yoshizack. São Paulo: Atlas, 2010.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: UNB, 1986

BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento**. São Paulo: Atlas, 2009

FARIA, Ana Cristina; COSTA, Maria de Fátima Gameiro. **Gestão de Custos logísticos**. São Paulo: Atlas, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 5° edição. São Paulo: Atlas, 2003.

NEGALHO, Renata. **Século XXI: administração pública gerencial.** 2006. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/seculo-xxi-administracao-publica-gerencial/12983/>. Data de acesso: 20/05/2017

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública – teoria e questões**. 2ª edição revisada e atualizada - Elsevier – Rio de Janeiro, 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (organizadores). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª edição – Fundação Getúlio Vargas - Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Alba Maria Marquez dos. **A Administração Pública Gerencial**. 2003. Porto Alegre. Faculdades Porto-Alegrenses. Artigo Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/inicial>. Data de acesso: 20/05/2016

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista da Administração Pública. ISSN 0034-7612. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Data de acesso: 20/05/2016.

Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE). Disponível em: < http://www.educacao.pe.gov.br/portal/>. Data de acesso: 15/05/2017

VERGARA, S**. Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2011.

CAPÍTULO 11

DEFINIÇÕES E CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE MATERIALISTA-HISTÓRICA DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA

Daphne Holzer Velihovetchi
Universidade Católica de Petrópolis, Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Educação
Petrópolis – Rio de Janeiro

RESUMO: O presente estudo, de natureza bibliográfica, tem como objetivo a aproximação do campo de estudo das Políticas Públicas para buscar a compreensão de como se constituiu esse nicho do conhecimento e de pesquisas e assim, conceituá-lo com apoio em Lessard (2016), Mainardes (2011, 2018) e Sousa (2005). Para tal, buscou-se articular ao conceito de Políticas Públicas ao de Estado, a partir de uma abordagem embasada em Gramsci (2011), no qual a noção de hegemonia para a formação dos consensos necessários às aplicações das atuais políticas em Educação são necessárias. Autores como Coutinho (2006), Saviani (2018) e Shiroma (2007) aproximam a discussão das políticas educacionais à conformação do Estado brasileiro e problematizam o atual panorama globalizado de políticas articuladas pelos organismos e bancos internacionais. Discute-se, assim, o papel das políticas educacionais diante do novo papel assumido pelos Estados que funcionam sob a lógica neoliberal, nos quais as pressões pelas avaliações externas impulsionam a formação dos mercados educacionais (GENTILI, 1996), reforçando a divisão de classe e o sistema dualista de ensino brasileiro. Assim, lançando mão dos conceitos anteriormente descritos, busca-se uma análise materialista-histórica da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Estado. Neoliberalismo. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva

ABSTRATCT: The current study, from bibliographic nature, has as objective the approach of public policies study to achieve the comprehension of how this niche of knowledge and research was built and this way, conceptualize with support of Lessard (2016), Mainardes (2011, 2018) e Sousa (2005). In order to do so, was sought to articulate the concept of public policies to the State, from an approach based on Gramsci (2011), in which the hegemony notion to build the necessary consensus for the current educational applications are necessary. Autors as Coutinho (2006), Saviani (2018) e Shiroma (2007) approach the educational policies discussion to the Brazilian State conformation and problematize the current globalized panorama of policies articulated by international organizations and banks. Discusses, this way, the educational policies role front of the assumed role by the states that work under the neoliberal logic, in which the pressures by the external

evaluations drive the educational market shaping (GENTILI, 1996), reinforcing more the class split and the Brazilian dualist educational system. Thus, using the previously described concepts, is seek a materialist-historical analysis of the National Policy on Special Education in the Inclusive Perspective.
KEYWORDS: Public policies. State. Neoliberalism. National Policy on Special Education in the Inclusive Perspective

1 I INTRODUÇÃO

O presente estudo, de natureza bibliográfica, tem como objetivo a aproximação do campo das Políticas Públicas para buscar a compreensão de como se constituiu esse nicho de conhecimento e de pesquisas e assim, conceituá-lo. E a partir dos entendimentos desse campo do conhecimento será realizada uma análise da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva sob a ótica materialista-histórica.

O que se quer demonstrar inicialmente, é que existem diversas camadas para a constituição, análise e aplicação de um política, que passam pela adoção da pauta pela esfera de poder e decisão, pelos grupos da sociedade civil e do arranjo textual da política que denota suas intenções e suas implicações para os contextos em que serão aplicadas.

O enfoque dado será o estudo das políticas públicas dentro do contexto da Educação, que em nossa Constituição é tida como um dever do Estado e direito do cidadão, sendo considerado assim, um direito social. Com isso, pretende-se elucidar que o nosso atual Estado democrático, concebido dentro da arena construída após a ditadura militar, foi projetado para ser o provedor de sua população no campo dos diversos direitos sociais, dando a ela a dignidade e a base para a construção da identidade nacional. E para que isso ocorra, torna-se necessária então, a aplicação de políticas públicas para se fazer garantir que tais direitos sejam postos em prática.

Ao mesmo tempo, considera-se também, que a construção das políticas públicas, e em especial as políticas educacionais, são historicamente situadas, não sendo formadas de maneira aleatória e isentas de interesses múltiplos. Por isso, demarca-se desde o princípio da exposição que o terreno apresenta-se em sua totalidade, contradição, hegemonia e mediação (CURY, 2000).

A totalidade é a própria compreensão da existência de um Estado de direitos que tem como responsabilidade prover a formação da sua nação e que ao fazer isso, deseja imprimir seus ideais por meio da hegemonia, fazendo valer seu *status* como poder legítimo. Para tal, o Estado utiliza de vários instrumentos e dentre eles estão as leis, que porventura são sancionadas para aplicar uma determinada pauta. Além do poder legal, existe também, o poder simbólico do Estado, que se faz presente no campo da Educação, principalmente quando utiliza as políticas públicas para a

construção de seus currículos básicos.

Já a categoria da mediação ocorre ao reconhecer que as políticas públicas são as responsáveis por tentar realizar a conexão entre a sociedade civil e o Estado, entendendo que o movimento pode se dar em dois sentidos: do “topo para a base” e da “base para o topo” (LESSARD, 2016). Daí então, tem-se hoje a compreensão de que as políticas públicas não são a voz uníssona do Estado. Hoje o Estado brasileiro e outros estados democráticos seguem o modelo de representação, fazendo valer as reivindicações da população por meio do governo eleito e das políticas públicas, que são engendradas nas arenas políticas que se constituem dentro de diversos jogos de interesse e de poder.

Chega-se então, à noção de contradição, pois uma vez que as políticas públicas podem ser entendidas como o fruto dos embates entre Estado e população, entra nesse jogo de poder o valor econômico, que acaba preponderando sob as políticas sociais, uma vez que estamos sob a influência capitalista e, assumindo que as políticas sociais não tem como fim em si mesmas fazer um país se tornar mais rico, no sentido estrito do termo.

O marco temporal e também geográfico no qual se inicia a abordagem se dá com o final da II Guerra Mundial, período em que diversos países do ocidente tomam a resolução de se unir em prol do desenvolvimento da humanidade que estava devastada pelas mazelas deixadas pelo nazismo e nesse momento histórico, a Educação passa a ser encarada como uma engrenagem chave para que este objetivo fosse alcançado. Ao percorrer os caminhos trilhados desde então, chega-se ao contexto atual, marcado pela globalização e pelo neoliberalismo que influenciam demasiadamente as políticas educacionais em nosso país e em praticamente todo o globo.

Para elucidar como os Estados passam a encarar a Educação dentro de suas agendas, apresenta-se inicialmente, a importância de se compreender o papel do Estado com o final da II Guerra e suas implicações para a adoção de um perfil de política educacional, que se torna comum em diversos países ocidentais que estão sob a influência dos organismos internacionais. O estudo também faz o movimento de aproximar o contexto nacional e as suas peculiaridades enquanto país periférico. Os autores que embasam esta discussão são Coutinho (2006), Gramsci (2010), Saviani (2008) e Shiroma (2011).

Como desdobramento da discussão sobre o conceito de Estado será analisado o próprio surgimento e disseminação do campo de estudo das Políticas Públicas que está em plena expansão (LESSARD, 2016; MAINARDES, 2011, 2018; SOUZA, 2005) e que se apresenta com uma diversidade de concepções teóricas e de orientações epistemológicas. Serão tecidas considerações sobre a importância dos pesquisadores da área firmarem sua orientação quanto às análises sobre as políticas públicas, pois sabe-se que diante do quadro teórico adotado as conclusões sobre os dados analisados poderão ser diferentes. Ressalta-se que muitas dessas ressonâncias irão servir ao modelo neoliberal que criou os “mercados educacionais”, nos quais a

competição por bons índices de desenvolvimento, a favor da suposta “qualidade” na educação e a meritocracia imperam nos desenhos das políticas adotadas (GENTILI, 1996; LESSARD, 2016; MAINARDES, 2011, 2018; SHIROMA, 20011).

Neste cenário será desdobrada a situação atual da Educação, na qual impera o discurso neoliberalista, que por meio de suas estratégias, busca formar hegemonia no campo da formulação e aplicação das políticas em Educação. Tal tática, segundo Gentili (1996), Lessard (2016) e Shiroma (2005, 2011) é percebida principalmente nos discursos empregados nos textos das políticas de alcance internacional, formando assim um consenso que envolve desde as camadas menos desfavorecidas da sociedade até os professores, que se veem imersos em discursos de supostas verdades absolutas. Discursos estes, que ao invés de romper com o ciclo de pobreza acabam só por agravá-la e contribuir ainda mais com a exclusão social (GENTILI, 1996; LESSARD, 2016; SHIROMA, 2011).

O estudo em sua conclusão adentra pelos aspectos da análises de políticas com base na postura epistemológica de Lessard (2016), Mainaides (2018) e Shiroma (2005) e lança-se à reflexão a respeito da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (PNEEPI), sendo esta uma das novas políticas nacionais fortemente inspiradas em documentos internacionais e que se apresenta em um dado contexto nacional e local.

2 I A CONCEPÇÃO DE ESTADO E SUA INTERFACE COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para abordar como as políticas públicas se delinearam historicamente, primeiramente é necessário compreender o papel do Estado. E para se dar essa compreensão, inicia-se a abordagem no pós II Guerra. Neste movimento, será feita uma aproximação com o terreno brasileiro aproximando as discussões ao campo de estudo alvo da pesquisa – a PNEEPI.

Conforme explicita Lessard (2016) e Souza (2006), não há um único entendimento do que seja a conceituação de política pública, mas o que será determinante neste processo é levar em consideração a inter-relação entre quatro esferas essenciais nesse processo: Estado – política – economia e sociedade. A depender de como é a compreensão e a preponderância de cada um destes agentes, em um determinado contexto, as noções de políticas públicas se reconfiguram.

Indo ao encontro do pensamento de Mainardes (2011), autor que debate e defende a política pública enquanto campo de pesquisa, para que o desenvolvimento deste campo seja mais frutífero é necessária uma clara referência teórica para a compreensão da problemática. Embora reconheça que o campo de estudo das políticas educacionais seja relativamente recente e por isso, ainda carece de maior consistência de referências.

Ainda segundo os especialistas em políticas públicas que se concentraram em

realizar pesquisas sobre o estado da arte deste campo, tais como Lessard (2016), Mainardes (2011, 2018) e Souza (2005), a área de estudos sobre as políticas públicas vem crescendo consideravelmente nos últimos anos.

E o crescimento desta área pode ser também atribuído ao fato das políticas públicas se revelarem como um campo multidisciplinar de estudos, envolvendo conhecimentos da sociologia, economia, ciências políticas e até mesmo a psicologia para compreender as inter-relações entre o Estado, a sociedade, a política e a economia. De acordo com Mainardes (2011), desponta como área com particular importância, as pesquisas que se referem às políticas em educação, afirmando que "tanto no cenário nacional, quanto internacional, a pesquisa sobre políticas educacionais vêm se constituindo em um campo de investigação distinto e em permanente busca de consolidação" (p. 143).

De acordo com os autores que embasam a presente discussão (LESSARD, 2016; MAINARDES, 2011, 2018; SOUZA 2005) é importante ao pesquisador definir sua perspectiva teórica de análise de políticas públicas. Dessa forma, no presente estudo utiliza-se da perspectiva de Gramsci sobre a concepção de Estado, que passa a ser compreendido como um organismo mais permeável, que se constitui com o movimento entre os interesses do governo e da influência e este exerce na construção da hegemonia diante do papel da sociedade civil, com seus intelectuais orgânicos. E com o posicionamento materialista-histórico, identifica-se a preponderância dos processos econômicos sob os políticos para compreensão da exclusão das classes sociais e de como a escola, enquanto aparelho do Estado, se comporta perante este movimento de reprodução social.

Contudo, procura-se não deixar de lado uma visão mais contemporânea de que atualmente o Estado sofre mais influências de diversas instituições e das diferentes classes sociais, embora, reconheça-se a importância de sua atuação nos países onde ainda encontra-se uma grande disparidade social, sendo ele um grande impulsionador e favorecedor da promoção de uma melhor distribuição de renda e de direitos sociais.

Portanto, a partir da escolha do olhar teórico materialista-histórico tem-se a preocupação de que no movimento de analisar a política pública alvo do estudo, não deve-se utilizar a Pesquisa para fortalecer a hegemonia dominante, mas sim, recorrer a um discurso crítico que enxergue para além dos mecanismo de reprodução social.

Para que um posicionamento crítico possa ser adotado para a análise da PNEEPI, primeiramente cabe situar as duas principais correntes de estudos sobre as políticas públicas, para assim avaliar a tendência que mais se alinha à presente pesquisa.

Em linhas gerais, as políticas públicas seguem duas vertentes distintas: uma teve sua origem nos EUA e a outra na Europa. (LESSARD, 2016, MAINARDES, 2011; SOUZA, 2005). A primeira, segue a abordagem funcionalista e segue maior inspiração teórica no campo da Administração. Ela busca a aplicação correta da política, que se constrói baseada em evidências e apresenta uma racionalidade baseada em uma linearidade. De acordo com Lessard (2016), "esse processo parte da identificação e definição de um problema, passa pela elaboração de uma ou várias soluções e pela

seleção da solução mais adequada, conduz à decisão e à sua aplicação na prática terminando com uma avaliação" (p. 54). É importante destacar, que a tomada de decisão, neste paradigma, cabe ao Estado ou às instâncias diretivas e muitas vezes envolvem os poderes executivos e judiciário.

Na outra vertente de elaboração e análise das políticas públicas, com origem na Europa, tem-se a perspectiva pós-estruturalista. Nela, a discussão gira em torno de uma abordagem sociológica do papel do Estado e de sua relação com a sociedade. Nesta perspectiva, as políticas, ao contrário da visão funcionalista, são entendidas em complexidade, no qual os discursos formais contidos nos documentos oficiais são importantes, bem como a maneira como os agentes responsáveis por interpretá-los e pô-los em prática também precisam ser analisados, pois é na prática que a política pública acontece, passando pela subjetividade e valores dos sujeitos, "em outros termos, os referenciais dão forma à ação pública, mas não a determinam" (LESSARD, 2016, p. 93).

E é entre os embates ideológicos que ocorrem diante dos grandes blocos teóricos e epistemológicos de concepção e análises de políticas públicas que, Lessard (2016) e Mainardes (2011 e 2018), insistem que os pesquisadores devem buscar orientar sua metodologia e firmar sua postura, refletindo se suas análises irão contribuir com a hegemonia dominante em vigência ou se irão auxiliar a identificar os conflitos de classes existente e iluminar o engajamentos dos sujeitos da educação para que tomem maior consciência dos processos que estão em jogo, concebendo que não existe uma política "certa", mas que todas elas foram pensadas para agir sobre uma problemática real.

Dessa forma, a pesquisa que está aqui em questão, adota a postura pela compreensão da mediação feita entre os preceitos teóricos e legais da PNEEPI e sua aplicação na prática. Por isso, o contexto e seus sujeitos são fundamentais para compreender como eles reinterpretam as normativas e os referenciais nacionais, criando uma realidade ímpar perante as orientações gerais, devendo-se analisar os textos e os discursos.

O que está em questão, é a forma com que cada uma das duas posturas teóricas apresentadas podem influenciar nas pesquisas e nas análises sobre as políticas públicas e como as pesquisas alimentam a (re)formulação das políticas. Cabe destacar, que não estão sendo ignoradas a existência de outras perspectivas teóricas no campo de análise das políticas públicas e que a divisão entre duas perspectivas seria simplista, mas para efeitos dos objetivos propostos pelo o estudo aqui tecido, a compreensão diante deste panorama é suficiente para discernir a concepção a ser adotada.

Diante da escolha teórica assumida, o conceito de Estado aparece como um agente-chave para compreensão da problemática. Sabe-se que, dependendo do modo como ocorre essa compreensão, muitas vezes ao longo da História, as políticas educacionais foram encaradas e analisadas por um prisma racionalista e pragmático, apesar de se reconhecer neste estudo que esta seria uma visão estreita da realidade.

A concepção teórica na qual está ancorada o presente estudo compreende o Estado (e a atual configuração brasileira) através de uma perspectiva Gramsciniana, reconhecendo a materialidade histórica e dialética do processo. Nesta compreensão, o Estado passa a ser mais permeável, sofrendo pressões e influências diversas, tornando-se um ente mais complexo nas suas relações com as instituições e seus agentes – os intelectuais. Nas palavras do autor:

> Conceito de estado, que é entendido habitualmente como sociedade política (ou até como aparato coercitivo para enquadrar a massa popular, segundo o tipo de produção e a economia de um momento dado) e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercida através das organizações chamadas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas etc.) e precisamente na sociedade civil, nomeadamente, operam os intelectuais (...) (2010, p. 264).

E a partir desta perspectiva mobiliza-se um importante conceito para a compreensão deste estudo, o do "consenso", que necessita ser formado na sociedade civil a respeito do projeto tecido pela esfera política. Este consenso é construído pelos diferentes tipos e extratos de "intelectuais" (na perspectiva de Gramsci), que operam mediatizando a hegemonia dominante, que é representada pelo Estado e operada pelos partidos. Ainda a partir deste entendimento, leva-se em conta todo o aparato no qual o Estado lança mão para que este consenso seja formado na sociedade civil, que segundo Gramsci, opera de maneira orgânica pelos seus intelectuais, cujo termo ganha outra nuance, diferente do seu sentido estrito.

Na visão de Gramsci, o intelectual orgânico não precisa ser necessariamente uma pessoa culta, mas alguém que exerce influência no tecido social e que opera para fazer valer os mecanismos do Estado, ficando clara assim, a estreita relação e permeabilidade entre Estado e Sociedade civil que deseja-se fixar no presente estudo.

A partir do já exposto referencial teórico, assume-se como política pública a presença inegável do Estado na decisão do que deve ser feito em relação a uma determinada problemática ou campo estratégico.

Com o base na reflexão de Coutinho (2006, p. 173), que ao realizar uma análise do Estado brasileiro sob a ótica de Gramsci, afirmou que o "Brasil se caracterizou até recentemente pela presença de um Estado extremamente forte, autoritário, em contraposição a uma sociedade civil débil, primitiva, amorfa", constata-se que o país possui uma trajetória histórica na qual a política se configurou sendo regida pelos interesses das classes dominantes com aparato extremamente coercitivo e não constituído por meio de uma hegemonia.

Usando termos típicos do campo das políticas públicas, o Brasil operava com políticas do tipo "topo para base", sendo o topo, o governo, que é representado pela classe dominante, composta pela aristocracia agrária e a burguesia industrial e a base, a classe dominada, a população em geral.

Ao aproximar tal noção de conformação do Estado brasileiro às limitações das

nossas políticas educacionais, que segundo a ótica de Saviani (2008), foram construídas com base em duas questões estruturais, desde os tempos mais remotos, ainda no tempo do Brasil Colônia, até os dias atuais, que são: "a histórica resistência que as elites dirigentes opõem à manutenção da educação pública; e à descontinuidade, também histórica, das medidas educacionais acionadas pelo Estado" (p. 7), contata-se a fragilidade da sociedade brasileira diante da força econômica e, consequentemente política, exercidas pelas classes dominantes ao longo dos séculos.

Com este panorama teórico, reforça-se ainda mais a noção de que o Estado brasileiro preocupou-se com a instrução de suas elites, deixando as classes mais baixas à mercê da falta de um projeto de Educação para a construção de sua nação.

No entanto, conforme expõe Lessard (2016) e Shiroma (2007), esta conjuntura tem sido atualmente contraposta à formação de um novo consenso, que passa a ser formado em âmbito internacional, especialmente após organizações, tais como a ONU e Banco Mundial estabelecerem as pautas para a Educação.

Tais propostas são adotadas pelos Estados que seguem o modelo neoliberal e assim, a hegemonia constituída com o apoio dos intelectuais orgânicos passa a contar com diferentes aparatos e discursos pré-moldados. E no Brasil não é diferente. Uma vez que nosso país está sob esta influência capitalista, passando a vivenciar recentemente uma nova forma dos interesses do Estado se fazerem valer, configura-se de certo modo, como uma estratégia muito mais eficiente do que quando imposta pela via autoritária, como ocorreu nos tempos ditatoriais, pois uma vez que ela é persuasiva e está entranhada na formação do pensamento sobre determinados assuntos ela se naturaliza, não deixando margem para se pensar de maneira diferente.

Chega-se à compreensão de que a relação entre Estado e sociedade civil ao longo dos anos e dos contextos foram se tornando cada vez mais complexas, e diante do quadro histórico atual no qual nos deparamos e que se busca a compreensão, torna-se imprescindível revisitar a atuação dos intelectuais orgânicos, que se tornou muito relevante na construção da hegemonia do pensamento dominante, especialmente diante das novas tecnologias que se disseminaram com a Globalização.

Utiliza-se como apoio à compreensão de políticas públicas, conforme a exposição de Souza (2006), as novas formas que o Estado se apresenta às novas sociedades contemporâneas, sendo muito mais permeável às influências da sociedade civil:

> No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma autonomia relativa do Estado, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável (...) Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 27).

Saviani (2008), afirma que "a política educacional diz respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação" (p. 7), ou seja,

entende-se que as políticas públicas são o Estado em ação. Tal definição dialoga com o pensamento de Mainardes (2018), que identifica como objeto de estudo da política educacional "a análise das políticas produzidas pelo aparelho do Estado, em seus diferentes níveis e esferas (federal, estadual e municipal), as quais são criadas na tentativa de resolver problemas existentes" (p. 188).

3 I AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: SUA HISTORICIDADE E A ATUAL INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Ao final da II Guerra Mundial observou-se nos países industrializados uma forte preocupação com a Educação e um dos aspectos de maior foco foi a democratização no seu acesso atrelada à formação para uma colocação no mercado de trabalho e por conseguinte, um arranque econômico nacional. E para que isto ocorresse era necessário envolver além da Educação, outros nichos de "políticas sociais", que segundo Shiroma (2007), "revelam as características próprias da intervenção de um Estado submetido aos interesses gerais do capital na organização e na administração da *res publica* e contribuem para assegurar e ampliar os mecanismos de cooptação e controle social" (p. 8).

E é nesse momento histórico que surge o campo das políticas públicas, pois o Estado deparou-se com a necessidade de organizar métodos de planejamento, intervenção e avaliação de suas ações na sociedade. A partir de então, diante da necessidade que se formou em se pensar as políticas públicas e de pô-las em prática, gerou-se uma grande visibilidade desta área (LESSARD, 2016; SHIROMA, 2007; SOUZA, 2006).

Sendo assim, desencadeou-se o desenvolvimento de um campo específico de estudos nos meios acadêmicos, em especial nos Estados Unidos, e que retroalimentava as ações do governo, que passaram a contar com uma "metodologia científica", com a intenção de tornar as ações planejadas nos gabinetes mais eficientes e eficazes na prática das escolas (LESSARD, 2016; SOUZA, 2006). E a intenção de tornar as políticas públicas um campo científico específico é forjada em meio às tensões que vão se formando com a polarização do globo entre o mundo capitalista e socialista que se instaurou no período pós-guerra.

Em linhas gerais, Lessard (2016), Shiroma (2007) e Souza (2006), se alinham em suas análises histórico-temporais e situacionais dos Estados com o cessar da II Guerra. Dessa maneira, as políticas públicas educacionais irão se assemelhar em vários países do eixo capitalista, retomando a ideia da globalização dos discursos envoltos com a Educação.

No pós-guerra, instaura-se o modelo "Estado-providência" (LESSARD, 2016) nos países polarizados pelo capitalismo, cuja característica é ser centralizador e intervencionista nas esferas sociais e guiado pela Teoria do Capital Humano,

constituindo um primeiro “ciclo de políticas”, caracterizada por seu aspecto “salvacionista” (SHIROMA, 2007).

De acordo com Lessard (2016), os ciclos de políticas correspondem a um determinado período histórico, ritmado e mais ou menor linear, que seguem às diferentes etapas lógicas de uma política: o surgimento do problema, a sua introdução na pauta política, a elaboração de uma política em resposta ao problema, a decisão, a aplicação da ação pública e a avaliação dos resultados

O que se observou deste período foi uma forte crença no poder transformador da educação para a sociedade, valendo-se nacionalmente por uma intensa reforma educacional com espírito modernizador (laica, universal e gratuita), marcada internacional e nacionalmente pelo ideário da Pedagogia Nova.

No entanto, na década de 1970, diante do aparente insucesso do primeiro ciclo das políticas educacionais, em que o processo de universalização e o da aprendizagem se chocavam, surge a desilusão com o modelo proposto de Estado intervencionista, gerando uma ruptura no consenso criado pela hegemonia de que este modelo seria o melhor para a Educação. Novos discursos e propostas foram construídas, na qual a intenção era haver uma menor intervenção estatal, com o objetivo de reduzir as despesas públicas. A insígnia de tal modelo se deu com Ronald Reagan, nos EUA e com Margaret Thatcher, na Inglaterra (LESSARD, 2016; SHIROMA, 2007; SOUZA, 2006).

A grosso modo, segundo Lessard (2016), é nesta ocasião que o discurso do tecnicismo na educação toma seu mais alto estágio. Considerava-se que os métodos e os currículos educacionais deveriam seguir um “padrão científico”, generalizável, para permitir uma eficácia nos mais diversos ambientes educacionais em que seriam aplicados. Neste bojo, observou-se o estreitamento, a centralização e a uniformidade curricular, além de uma visão imediatista entre escola e mercado de trabalho.

Chega-se então ao atual modelo, denominado por Lessard (2016), como Terceiro Ciclo de políticas, dominado pelos documentos e discursos fomentados pelas agências internacionais, no qual a pauta se dá pela formação em “competências”.

É neste ciclo de políticas que se forjou a política alvo do estudo – a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva, cuja inspiração se constituiu ao longo da década de 1990, período marcado por grandes e midiáticas Conferências internacionais em Educação e que repercutiram sob a pauta de vários países em desenvolvimento. Essa influência se dá em função da soberania exercida pelos organismos internacionais, especialmente das agências financiadoras, como por exemplo o Banco Mundial, que é um dos grandes responsáveis pela política externa americana e que se torna uma importante fonte de recursos para os países periféricos, como o Brasil (SHIROMA, 2007).

Os países centrais como os EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido lideram as agências financiadoras, e em especial o Banco Mundial, que dentro do panorama globalizado e neoliberal, se preocupam com a Educação dos países periféricos que

estão sob sua influência, uma vez que agora os mercados passam a ser internacionais e assim, a força de trabalho e o estímulo ao consumo passa também a ser global. E para tanto, é necessário conter a pobreza e fortalecer aspectos da Educação para a formação para o Trabalho, não mais em seu sentido ontológico. O foco do Trabalho nas políticas neoliberais está na produtividade e a escola passa a ser a responsável pela formação para as competências e habilidades deste novo perfil de trabalhador, criando-se uma ordem internacional de "profissionalização educativa" (LESSARD, 2016).

Pode-se situar como um marco desse movimento internacional pela criação de políticas em educação, a Conferência Internacional sobre Educação para a século XXI, sob a coordenação de Jacques Delors, que produziu o "Relatório Delors". Nele, estão os pilares nos quais a Educação deve se pautar para a chegada do novo milênio. Segundo Shiroma (2007), este Relatório se torna "um documento fundamental para compreender a revisão da política educacional de vários países na atualidade" (p. 55).

No documento, a Educação é responsável pelo desenvolvimento humano sustentável diante dos desafios que eram impostos pela tecnologia e pela universalização de diferentes culturas. Surge então os *slogans* "sociedade educativa" e "sociedade aprendente" (SHIROMA, 2007), com o objetivo de incitar a educação não mais restrita às escolas, tendo agora uma concepção de educação ao longo da vida.

E é claro que, para orquestrar uma mudança significativa como a proposta pelo referido relatório, a formação e atuação do professor também é alvo de transformações, que passa agora a ser encarado como um profissional pesquisador e tolerante às diferenças.

O outro marco importante diante do paradigma de construção do terceiro ciclo de políticas foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, financiada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Banco Mundial. Na ocasião, 155 países, incluindo o Brasil, assinaram o documento se comprometendo a prover uma educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos.

Nesse quadro foi difundida a ideia de "necessidades básicas de aprendizagem" (SHIROMA, 2007) e dentro destas necessidades entendeu-se que, devido ao amplo espectro de diversidade em que a política seria implementada, deveria se pensar também nas diferenças de raça, idade, sexo, etnia, religião, física, dentre outras. E Shiroma (2007) atenta que, para além de concepções axiológicas universais de valorização do ser humano, havia novamente um discurso econômico envolvido nas discussões educacionais, pois recorria-se à ideia de formação básica (concepção dualista de Educação) para a colocação de trabalhadores das classes dominada na linha de frente de produção e que deveriam portanto, contar com uma formação mínima para atuarem no mercado, que está com os olhos voltados para a produtividade.

No Brasil, os preceitos levantados por ambos documentos encontraram terreno fértil para discussão entre os educadores, pois o momento era de construção da nova Lei de Diretrizes e Bases e, posteriormente, do Plano Decenal de Educação.

O que constata-se desse amplo processo de discussão e ressignificação dos acordos internacionais nas políticas internas é que a nossa Educação foi fortemente influenciada pelos acordos capitaneados pelas agências internacionais, construindo-se a hegemonia nacional necessária para se valer este ideário como o válido para superar o discurso de crise construído com o apoio dos intelectuais orgânicos.

Como bem adverte Shiroma (2007), "temos a convicção de que as políticas educacionais, mesmo sob semblante muitas vezes humanitários e benfeitor, expressam sempre contradições" (p. 9). Sobre esta afirmação, reflete-se sobre o caráter humanizador e a busca pela equidade que as políticas nacionais foram tecidas, em especial a PNEEPI.

O conceito de equidade torna-se essencial para a compressão da PNEEPI e de outras tantas políticas construídas, no que aqui se convencionou chamar de Terceiro Ciclo. Segundo Shiroma (2007), a equidade sugere a igualdade de acesso ao sistema educacional e aos conhecimentos socialmente significativos, mas reveste-se de um determinado padrão de qualidade, focando na eficiência e eficácia do aprendizado que deve ser direcionado à produção e ao mercado. Essa dimensão de equidade foi difundida nos países da América Latina por meio da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), por meio do documento econômico denominado "*Transformación productiva com equidade*", de 1990 (SHIROMA, 2007). Ainda de acordo com a autora (2007), "o documento enfatizava, ao máximo, os resultados da aprendizagem.

Portanto, diante desta lógica da qualidade e dos resultados, a Educação para o novo milênio, atrelada ao desenvolvimento econômico precisa ser avaliada e medida para se verificar sua real eficiência diante dos objetivos por ela propostos, passando a ser uma das pautas de maior interesse das agências e organizações econômicas no contexto globalizado. Entre em cena um jogo de contradições que disputam uma concepção de Educação como parte inerente ao desenvolvimento humano e a Educação como instrumentalização para o desenvolvimento econômico.

A contradição então envolvida, é que as políticas desse contexto, e no caso específico da PNEEPI, possuem uma concepção filosófica e epistemológica bem orientada e construída. Contudo, o que não se nega neste estudo, diante das análises apresentadas, é que, uma vez que a referida política e seu contexto de aplicação ocorrem sob a influência capitalista, a própria escola e a sua essência acabam por servir à reprodução do sistema de classes.

Mas deve-se entender como o discurso do acesso a todos na escola regular se iniciou e de onde vem essa motivação e como já se expôs, o acesso universal à escola já não se constitui uma bandeira inteiramente nova, mas o que ocorre de fato, é que as pessoas com deficiência ainda não "cabiam" neste modelo de escola, pois quase sempre tinham sua escolarização constituída em ambiente separados das escolas ditas "comuns".

Com apoio em Lessard (2016), observa-se alguns pontos que parecem fazer entender este movimento. Dentre eles está a ascendência do pluralismo, que dá ênfase

na questão do respeito e à valorização da diferença, influenciado pela Globalização e o desenvolvimento das neurociências, que sustentam novas teorias a respeito da aprendizagem e iluminam alguns aspectos do processo de ensino e aprendizagem das pessoas com algum tipo de deficiência.

Mas o contexto não se esgota em movimentos idealistas e nos estudos dos potenciais do cérebro. Vai mais além e se entranha em estruturas maiores, tais como a economia e a política. A escola novamente é posta em análise e se constrói um novo consenso – de que na virada do novo milênio ela não era (novamente) capaz de preparar os cidadãos para os desafios que se colocavam, tais como a tecnologia e a flexibilidade exigida diante do "saber fazer". A ideia é fazer com que todos os sujeitos, com ou sem deficiência, possam atuar como produtores e consumidores dentro do sistema capitalista.

Por isso, a *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE), já na década de 1980 e mais firmemente em 1990, produziu relatórios com o objetivo de se firmar um pacto educativo cada vez mais globalizado. Neste paradigma situa-se a sociedade da informação, que compreende a Educação sob um novo prisma, de um simples acesso ao conhecimento, para a "habilidade" e a "competência" necessária para se utilizar o quase inesgotável acesso às informações de maneira aplicada. Conforme Lessard (2016), a Educação tem como objetivo o incremento na Economia, "com efeito, a economia do saber pede uma educação ao longo da vida inteira, pois ela se baseia na capacidade de inovar das empresas. Essas inovações, ao mesmo tempo tecnológicas e sociais, exigem uma mão de obra aprendente e criativa" (p. 39).

Entre em cena, também desenvolvido pela OCDE, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), que avalia os sistemas educacionais de seus países membros, aplicando um exame a cada três anos, testando habilidades em ciência, leitura e matemática. E é o sistema de avaliação em larga escala um dos principais fundamentos do Terceiro Ciclo de Políticas, impondo-se "como um elo entre a pesquisa e as políticas educativas" (LESSARD, 2016, p. 43).

É a partir destas avaliações estandartizadas que se desdobram mais duas características deste novo paradigma em políticas públicas: os mercados educacionais e a nova governança dos sistemas educativos (LESSARD, 2016; SHIROMA, 2007).

Pode-se dizer que a Educação não deixou de lado seu papel de construção de uma hegemonia nacional, mas ao olhar pelo espectro da Totalidade, o que se percebe é que neste Terceiro Ciclo de Políticas, ela serve muito mais aos interesses internacionais, seguindo a lógica neoliberalista, bem como preocupa-se com a prestação de contas às grandes agências financiadoras dos seus resultados, que agora passam a controlar o *rankink* de desenvolvimento dos países de acordo com os índices de eficiência dos seus sistemas educacionais nacionais.

A grande contradição do paradigma imposto pelo Terceiro Ciclo de Políticas é que os Estados neoliberais que estão sob sua influência, passam a encarar os baixos

resultados das escolas nas avaliações internacionais como um problema em si mesmo, mas não reconhecem que a desigualdade escolar é fruto da desigualdade social.

E nos países periféricos, como é o caso do Brasil, no qual os resultados ranqueados denotam ainda um baixo resultado, mostra sobretudo que é necessário olhar para as escolas como parte do tecido social, composto por profundas desigualdades e não ter somente o olhar e as intervenções nas práticas pedagógicas. Mas para isso, é necessário ter um Estado que exerça um papel ativo e que tenha como objetivo uma transformação social, vendo as escolas como uma parte de um projeto maior.

O que impacta a Educação dentro deste contexto neoliberal é a forma como o público, ou seja, o que é de responsabilidade estatal passa a ser visto. Novamente identifica-se o papel da OCDE neste contexto, que introduziu nos países sob sua influência os "princípios da nova gestão pública" (LESSARD, 2016).

Nesse modelo observa-se um esmaecimento dos serviços públicos, a privatização de setores considerados essenciais para o desenvolvimento nacional e a livre iniciativa ao capital privado. E a manutenção dos serviços públicos é feita a partir de novos arranjos para a sua gestão, aplicando fórmulas típicas de organizações privadas, nas quais cabem a competição, a busca por resultados e a eficiência – aspectos que se configuram dentro da meritocracia e da *accountability* (responsabilização), termo que vem sendo amplamente empregado nos discursos atuais das políticas públicas (LESSARD, 2016).

De acordo com Shiroma (2007), todas as características das políticas públicas geridas pela ideologia neoliberal acabaram encontrando aderência no processo de redemocratização brasileira. Segundo a autora, desde a constituição da nova LDB, em 1996, observa-se em seu texto uma manobra para contemplar as vozes dos educadores que ecoavam pela defesa de uma educação pública democrática e de outros interesses típicos de uma identidade capitalista, no qual a inspiração se dá de acordo com o parâmetro da Qualidade Total, a abertura da Educação à iniciativa privada e a diluição da responsabilidade do Estado com a família e organizações não governamentais. Instituiu-se assim, ainda segundo Shiroma (2007), uma transmutação do Estado administrador e provedor para um "Estado avaliador", incentivador e gerador de políticas públicas.

E essa inversão no papel do Estado ocorre mundialmente e, especificamente no Brasil, inicia-se na década de 1990 e avança pelos anos 2000.

É neste contexto, de diluição do papel do Estado, que surgem termos que irão ser disseminados nos Acordos, Relatórios, Conferências e outros documentos que embasaram as políticas educacionais deste período, formando assim, um novo consenso entre os educadores e sociedade em geral para a necessidade de se reconstruir os projetos educacionais, e dentre eles estão "versatilidade", "inovação", "equidade", "eficiência", "eficácia", "qualidade", dentre outros. Ocorre é que tais discursos entranham nas instituições educacionais, sem a devida reflexão e segundo Shiroma, (2004), "a vulgarização do `vocabulário da reforma` pode ser considerada uma

estratégia de legitimação eficaz na medida em que consegue `colonizar` o discurso, o pensamento educacional e se espalhar no cotidiano como demanda imprescindível da `modernidade` (p. 2).

Com o apoio também em Gentili (1996), entende-se que o neoliberalismo foi uma estratégia encontrada pelo bloco dominante para a crise capitalista dos anos 1970 e que se articula dialética e coerentemente entre o poder econômico e a construção de uma "reforma" ancorada em uma complexa e capilarizada difusão da hegemonia dominante, também entendendo a noção da importância do consenso dentro deste modelo. Nas suas palavras, "os governos neoliberais não só transformam materialmente a realidade econômica, política, jurídica e social, também conseguem que esta transformação seja aceita como a única possível para a crise" (GENTILI, 1996, p. 10).

Junto com o novo papel dos Estados e dos discursos das políticas, também se manifestam novas maneiras de administrar as escolas e os recursos destinados à Educação. Observa-se que os recentes discursos educacionais vêm impregnados de uma nova concepção de "governança", que seria a "capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões do governo" (SHIROMA, 2007, p. 8).

Os autores Gentili (1996), Shiroma (2007) e Lessard (2016) identificam que nas políticas educacionais fruto do contexto neoliberal, a governança se faz por meio do duplo jogo entre centralização e descentralização do poder estatal e que tem estreita relação com a transmutação do antigo papel do Estado-provedor e novo Estado avaliador, articulador de políticas.

Assim, descentraliza-se o financiamento e a gestão escolar, dando maior autonomia às escolas e maior responsabilidade (*accountability*) aos agente locais: comunidade escolar (famílias e alunos) e professores, que passam agora a ser responsáveis pelos resultados e, centraliza-se questões estratégicas ao desenvolvimento político e econômico: os currículos nacionais e como desdobramento, sua avaliação e a formação dos professores, que deverão estar aptos a "aplicar" o currículo centralizado.

E ao sair de cena, o Estado deixa livre o espaço à iniciativa privada na educação que passa a empregar uma lógica empresarial e a Educação deixa de ser encarada como o direito mais elementar para a humanização, passando a ser um produto. E tal como um produto, ela deve ter qualidade, que pode e deve ser "medida".

Chega-se então a mais um pilar das recentes reformas educacionais: os mercados educativos (GENTILI, 1996, SHIROMA, 2007; LESSARD, 2016). Entende-se que todo mercado é regido pela concorrência e dessa maneira, as escolas passam a disputar os melhores resultados nos exames planificados, pois assim recebem mais alunos e em contrapartida, maior financiamento.

A criação dos mercados educativos dispara uma série de consequências nas práticas pedagógicas, na formação dos professores, na vida escolar dos alunos, no financiamento dos insumos escolares, enfim, altera toda a lógica da Educação e cria um nicho específico de políticas educacionais baseadas em resultados. Lessard

(2016) reforça ainda, que as avaliações quantitativas internacionais ocasionaram "um elo entre a pesquisa e as políticas educativas" (p. 43), pois a partir dos resultados obtidos nas escolas e das estatísticas levantadas pelos organismos financiadores, em especial o Banco Mundial, geram-se índices de desenvolvimento socioeconômicos que servem de balizadores do que se espera da reforma educacional para todo o bloco que está sob sua influência.

Especificamente no Brasil, as provas em larga escala criou um *ranking* com as supostas melhores e piores escolas a partir das notas obtidas nos exames externos. De acordo com Shiroma (2007), as avaliações externas reforçam a exclusão social, destinando às supostas piores escolas os ditos "piores" professores e alunos.

E o resultado do ranqueamento das escolas desagua no seu financiamento. As que mostram os melhores resultados acabam por receber maiores investimentos, inclusive da iniciativa privada. Ao passo que, justo as escolas com as menores notas, acabam por receber os menores investimentos. Assim, os organismos financiadores acabam não dando a real importância para os baixos resultados obtidos, que são fruto não só de práticas pedagógicas ou de alunos que supostamente não estudam o suficiente, mas demonstram o resultado das desigualdades sociais tão presentes na nossa sociedade e que se estendem para dentro das salas de aula e que acabam sendo um mais um mecanismo à sua perpetuação.

4 I CONCLUSÃO

Uma política pública verdadeiramente comprometida, necessita do devido financiamento público para ser posta em prática e na sua trajetória histórica, o Brasil sempre sofreu com políticas em Educação descontinuadas, que serviam muito mais ao modelo do governo em vigência do que com o real comprometimento com o público, bem como com a falta de um justo e direcionado orçamento. E enxergando a problemática sob as lentes de Gramsci, as questões da pequena política não foram superadas, mantendo-se foco nas questões periféricas e não na questão estrutural, a qual produz uma educação que não supera as desigualdades e que agora encontra-se reforçada pelas políticas de responsabilização.

Por isso, as políticas dos mercados educacionais vão ao encontro das reflexões de Saviani (2018), quando o mesmo afirma que as políticas educacionais no Brasil, historicamente, sempre sofreram com a falta de um verdadeiro plano de que tipo de sociedade se deseja construir, acabando por reforçar a dominação das elites dirigentes.

Constata-se que as atuais políticas públicas do Terceiro Ciclo, mais uma vez não superaram o modelo excludente, ainda sofrendo com a falta de planejamento a longo prazo, oferecendo modelos educacionais diferentes para a classe dominante e a dominada, típicas de um modelo dualista de Educação, como o que foi empregado no Brasil, excluindo possibilidades dos que mais necessitam. Concluiu-se que sem a

efetiva presença do Estado e da ampla participação da sociedade civil tais dilemas não serão superados.

A exposição feita acerca dos aspectos das políticas educacionais e as críticas tecidas sobre como estas são engendradas pelos organismos internacionais, a forma como se construiu um discurso do consenso da crise educacional e das suas possíveis soluções visando atender ao mercado dominado pelo sistema neoliberal, se fez necessária para identificar o macro contexto em que a Educação encontra-se mergulhada.

Contudo, busca-se com este estudo buscar um equilíbrio nas análises tecidas a respeito da PNEEPI, não deixando de lado a busca pela compreensão como esta política específica se constituiu em um determinado tempo e espaço. Assim, não se nega aqui a relevância dos estudos sobre a tessitura do contexto político no Brasil no tempo em que a PNEEPI entrou na agenda governamental e a partir daí formulada.

O que se vislumbra é defender a ideia de que a análise de uma política pública e a sua aplicação dentro deste cenário que se está compondo não pode ser compreendida por meio de uma visão linear e funcionalista, na qual ignora-se seus contextos políticos e os atores locais, que fazem desta política um ente com fôlego próprio.

REFERÊNCIAS

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: NEVES, Lúcia; LIMA, Júlio César. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. 2006.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz. Tadeu. da & GENTILI, Pablo. (Orgs.). **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996, p. 9-49.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere Antologia**. Estaleiro Editora, 2011. Tradução e correção: Carlos Diegues

LESSARD, Claude. **Políticas Educativas**: a aplicação na prática. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S.J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

MAINARDES, Jefferson. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. p.186-201, jan. 2018. ISSN 2446-6220. Disponível em: <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/399>. Acesso em: 05 ago. 2018.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, [S.l.], n. 24, abr. 2012. ISSN 2318-0870. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reveducacao/article/view/108>. Acesso em: 05 ago. 2018.

SHIROMA, Eneida. Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva – Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC**, Florianópolis, v. 23, p. 427-446, 2005.

_____. **Política Educacional**. 4a ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SOUZA. Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: ARRETCHE, Marta et al. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CAPÍTULO 12

ESTADO E AVALIAÇÃO ESTANDARDIZADA CRITERIAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL DE QUASE-MERCADO

Joina Bomfim
Doutoranda em Educação pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Mestre em Educação pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), especialista em Língua Portuguesa pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG) com formação em Letras pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Professora dos Cursos de Serviço Social e Direito na Universidade do Ceuma (UNICEUMA) em São Luís-Ma, nos quais leciona Leitura e Produção Textual e Metodologia Científica.

RESUMO: Este estudo discute a política de avaliação educacional brasileira, em forma de avaliação estandardizada criterial e que é realizada em todos os níveis da educação brasileira, com ênfase no Exame Nacional do Ensino Superior (ENADE) e no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)), o qual se constitui hoje a principal forma de entrada para o Ensino Superior, especialmente para adentrar as universidades públicas. Paralelamente, cria-se o quase-mercado da educação, fomenta-se a competição entre as escolas, com pouco acesso das classes populares àquelas vagas na universidade pública, cujos cursos propiciam maior mobilidade social.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação estandardizada criterial. Estado. Políticas educacionais. Quase-mercado.

ABSTRACT: This study discusses the Brazilian educational evaluation policy in the form of standardized criterial evaluation and carried out at all levels of the Brazilian education, with emphasis on the National Higher Education Examination (ENADE) , the National High School Exam (ENEM)) , which is now the primary method of entry to higher education , especially to enter public universities . At the same time, it creates the quasi-market education, fosters to competition between schools, with little access of the popular classes to those places in public universities, whose courses provide greater social mobility.

KEYWORDS: standardized evaluation criterial. State. Educational policies. Quasi-market.

1 I INTRODUÇÃO

As políticas educacionais cada vez mais se vinculam aos interesses econômicos e seguem a lógica do mercado, atendendo aos interesses das elites, com consequente exclusão das classes populares, diminuição das chances de mobilidade social e aumento da reprodução do *status quo*, contrariando os históricos anseios e discursos pela democratização da educação como justiça, equidade e inclusão, que visam

ao enfrentamento da chamada nova ordem mundial.

É nessa mesma lógica econômica que surgem nos países de centro, nos anos oitenta e noventa, como uma forma de o Estado avaliar o desempenho dos alunos e medir a qualidade do ensino, as avaliações estandardizadas, que passaram mais tarde a compor o ideário das reformas da educação em quase toda a América Latina, nomeadamente no Brasil, seguindo uma tendência homogeneizante e de padronização, que desconsidera regiões, culturas, níveis de desenvolvimento e de crescimento econômico, estes últimos tomados, muitas vezes, como sinônimos.

Nessa perspectiva, a avaliação estandardizada não pode ficar restrita a análises pedagógicas ou psicológicas, prática comum quando o tema é avaliar. Ao contrário, ela só pode ser entendida, à medida em que se compreendem as transformações ocorridas ao final do século XX no âmbito da economia, da política e da cultura, resultantes dos processos de globalização, que afetaram o Estado e fizeram emergir cada vez mais as contradições do capitalismo, desta feita, agravadas pelo discurso neoliberal que veio a embasar a série de reformas na educação já mencionadas.

Assim sendo, o objetivo é discutir a relação entre o Estado e a avaliação estandardizada, subsidiada pela lógica de mercado e como isso repercute na educação e na sociedade brasileira, uma vez que todos os níveis e modalidades de ensino são avaliados, conforme metas de desempenho estabelecidas, as quais, embora não muito altas, nem sempre são alcançadas, e os resultados são, em geral, indicadores de fracasso.

A discussão resulta de uma investigação bibliográfica e documental, na qual se consideram, além do conceito de avaliação estandardizada e seu surgimento nos países de centro, a formação dos quase-mercados, o papel do Estado avaliador e o contexto atual no Brasil em relação aos resultados, considerando-se, em especial, os indicadores do Ensino Médio, como última etapa da educação básica, disponibilizados pelo Ministério da educação (MEC), a partir de 2005, ano em que se formaliza a política de avaliação.

2 I AVALIAÇÃO ESTANDARDIZADA CRITERIAL: A POLÍTICA DE QUASE-MERCADO

Em consonância com o ideário neoliberal, incumbe-se o Estado de controlar os resultados da educação. Nascem, nesse contexto, políticas avaliativas que têm como um dos pontos centrais:

> [...] a *avaliação estandardizada criterial*, isto é, a avaliação que visa ao controle de objetivos previamente definidos (quer como produtos quer como resultados educacionais), é que foi sendo apontada como um dos traços distintivos das mudanças nas políticas avaliativas, tornando-se um instrumento importante para a implementação da agenda da nova direita. Isso porque, se pela introdução da

> avaliação estandardizada criterial se pode favorecer a expansão do Estado, pela publicação dos resultados dessa mesma avaliação pode promover-se a expansão do mercado. (AFONSO, 1999, p. 148, grifo do autor)

Esse tipo de avaliação é realizado em larga escala, aplica testes padrões para todos os níveis e modalidades da educação, com base em diretrizes específicas que direcionam conteúdos e competências a serem avaliados, sem considerar as especificidades e a diversidade com as quais convivem hoje não a só a Escola, como também a Universidade.

Com relação ao surgimento dessas avaliações, conforme Oliveira; Fonseca; Amaral:

> A avaliação de ***processos educacionais*** emerge, desde a metade da década de 1980, como uma tendência mundial, sobretudo pela exigência de imprimir qualidade à gestão de sistemas educacionais, quando foi instituída nos Estados Unidos, França, Holanda, Suécia e Inglaterra e foram implementados, ao longo do tempo, mecanismos diversos de avaliação com múltiplas finalidades e fundamentações conceituais diferenciadas. Na década de 1990, a avaliação institucional estendeu-se para diversos países em desenvolvimento, desta feita como forma de complementar as reformas instauradas pelo globalismo, entre elas a descentralização das funções do estado. De par com os projetos nacionais de avaliação, organizações internacionais como a OCDE e a Orealc/Unesco desenvolveram amplos programas de avaliação, neste caso como diagnóstico comparativo internacional, e, portanto, como sustentação para a tomada de decisões políticas, em nível de nações ou mesmo de regiões mais amplas, como a América Latina. (2006, p. 72, grifo nosso)

É certo que as avaliações estandardizadas começam nesses países, antes mesmo da década de 1980, mas se intensificam com o fortalecimento do discurso neoliberal que se inicia com mais força na década de 1970, mas não é possível afirmar, como os autores o fazem, que se avaliam os processos educacionais. Esse é o discurso, mas, ao contrário, ao invés de processos, o que se avalia são os resultados, sem considerar diferenças sociais, econômicas, culturais, a identidade das instituições e dos alunos, avaliando a todos como se fossem um só, sob o pretexto de medir a qualidade da educação e com forte ênfase na publicitação desses resultados, com consequente estabelecimento de *rankings*. O que ocorre, além do contexto educacional, nesse tipo de avaliação, é: “

> [...] a ênfase genérica na avaliação dos resultados (e produtos), e a consequente desvalorização da avaliação dos processos, independentemente da natureza e dos fins específicos das organizações ou instituições públicas consideradas. (AFONSO, 1999, p. 146)

O mais grave é que são avaliadas, muitas vezes, realidades completamente diferentes, social, econômica e culturalmente, cujos contextos e trajetórias históricas nada têm em comum e, obviamente, produzem resultados absolutamente diferentes. Assim ocorre com o *Programme for International Student Assessment* (Pisa) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, que resulta de uma iniciativa internacional

de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em cada país participante há uma coordenação nacional. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

As avaliações realizadas pelo Pisa comparam países com realidades e históricos tão diferentes que chega a parecer um despropósito. Afinal, comparar alunos de países em desenvolvimento, com escolarização tardia, escolas sem infraestrutura e outras condições adversas, a alunos de países de comprovado desenvolvimento com sólidos sistemas educacionais, não parece uma comparação justa.

Ademais, conforme Afonso (2009), nem tudo em educação pode-se medir ou comparar. Acerca deste tipo de avaliação e sua interação com a publicitação de resultados, o autor estabelece um contexto teórico-conceitual em que utiliza o termo *accountability,* sob o qual se articulam três dimensões autônomas e articuladas: a avaliação, a prestação de contas e responsabilização. Seu estudo sobre esses instrumentos ocorreu no sistema educativo dos Estados Unidos da América, a partir do qual ele estabelece uma relação com Portugal e aponta quatro formas de *accountability:* avaliação de desempenho do docente, avaliação institucional das escolas, os exames nacionais e a publicitação dos rankings.

Esses elementos são realizados dentro de uma lógica de mercado, à medida em que possibilitam o controle da produtividade, da eficiência e eficácia das instituições de ensino, direcionam os alunos ao setor privado da educação, mesmo à custa de sacrifícios e em detrimento do sustento da família, em muitos casos, haja vista os resultados ratificando o discurso de que a rede pública é ineficiente em educação.

Tudo isso vem a constituir o que, atualmente, denomina-se de quase-mercados em educação, expressão que assim se define:

> [...] *quase-mercados* são *mercados* porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos; são quase porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes mas não visam necessariamente a maximização dos seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam a certos agentes a sua representação no mercado. (LE GRAND, 1991, p. 1.259-1.260 apud AFONSO, 1999, p. 143, grifos do autor)

O termo quase-mercado é uma demonstração de que não só as políticas educacionais, mas os sistemas educacionais hoje são perpassados por uma lógica mercantil. Somado a isso, há os discursos para que se criem novas mentalidades, que o Estado seja mínimo em relação também à educação e descentralize sua atuação para organizações não governamentais, para associações comunitárias, embora

continue a financiá-la.

Os resultados destas formas de *accountability*, tal como são obtidos, vieram a fornecer, argumentos suficientes para o fortalecimento da retórica neoliberal que aponta uma crise na educação, nos sistemas escolares e, consequentemente, na Escola e, em certa medida, na Universidade também, que hoje, nesta ótica de responsabilização, são apontadas como centros de uma crise, que tem diversos culpados pela sua improdutividade e ineficiência, tais como problemas de gerenciamento, professores não qualificados, alunos desinteressados, entre outras questões.

Nessa concepção, é necessária uma reestruturação na educação como um todo, para que se atinjam padrões de eficiência e produtividade, em consonância com o mercado de trabalho, em outras palavras, com o mundo dos empregos. Também é parte desta concepção que a Educação fracassa dada a forte ingerência do Estado, que seria melhor se os cidadãos pudessem optar, ou seja, escolher que escola é melhor para seus filhos, a chamada livre escolha, que também funciona para a livre escolha de mercado. Por trás desses argumentos, há toda uma lógica mercantil, que:

> Poucos negariam hoje que a educação e os processos de reprodução mais amplos estão intimamente ligados. Consequentemente, uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem realizar as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança. Mas para além do acordo sobre este simples fato os caminhos dividem-se severamente. Pois, caso um determinado modo de reprodução da sociedade seja ele próprio tido como garantido, como o necessário quadro de intercâmbio social, nesse caso apenas são admitidos alguns ajustamentos menores em todos os domínios em nome da reforma, incluindo o da educação. As mudanças sob tais limitações conjecturais e apriorísticas são admissíveis apenas com o único e legitimo objetivo de corrigir algum detalhe defeituoso da ordem estabelecida, de forma a manter-se as determinações estruturais fundamentais da sociedade como um todo intactas, em conformidade com as exigências inalteráveis de um sistema reprodutivo na sua totalidade lógico. (MÉSZÁROS, 2007, p. 108)

Isso significa, no mínimo, que a reforma em nome da qualidade não visava à correção da desigualdade nem à transformação da sociedade, mas à produção de competências para o mercado.

Quanto à qualidade da educação, cumpre ressaltar que o termo qualidade concorre para gerar um imbróglio semântico, tal é a quantidade de significados que emergem dos interesses que se articulam em torno do assunto, alguns reunindo concepções diametralmente opostas. É possível constatar que conceitos e discursos que marcaram lutas históricas dos educadores e profissionais da educação são utilizados hoje ao lado de outros contendo diferenças, muitas delas inconciliáveis, o que se exemplifica na declaração a seguir:

> O desafio da educação é arquitetar novas mentalidades. Para tanto devemos buscar, dentro e fora da escola, a complementaridade em objetivos que muitos julgam antagônicos: indução do espírito empreendedor e trabalho em equipe;

> postura geoestratégica pró-ativa e respeito à diversidade; busca da excelência e preservação das diferenças de perspectiva; competição e cooperação; lógica de mercado e coesão social. (MARCOVITCH, 2002, p.7)

Esses argumentos, que justificaram as avaliações estandardizadas em todo o mundo, obtiveram resultados mais alarmantes nos países periféricos, uma vez que se tornaram alvo de experiências dos organismos internacionais que hoje ditam também as políticas educacionais e concorrem para que estas resultem em experiências, muitas vezes, malogradas.

Para os neoliberais, é necessário que se estabeleçam mecanismos de controle mais rígidos para medir a qualidade da educação, que deve ser um instrumento para a construção de um projeto hegemônico, articulado e subordinado aos ditames do capital, em que esta lógica de mercado venha a ser considerada natural e a saída ideal para vencer a chamada crise por que passam hoje os sistemas educacionais.

Percebendo-se a influência determinante de organismos internacionais nessa política de quase-mercado que hoje embasa a educação, é mister que se compreenda o papel do Estado face à avaliação estandardizada como mecanismo de controle e regulação da educação.

3 I O ESTADO E SEU PAPEL AVALIADOR DA EDUCAÇÃO

Discutir o papel do Estado na formação das políticas educacionais, mormente no que diz respeito à avaliação estandardizada, adquire grande relevância, tendo em vista que as teorias que o sustentam, acabam por embasar não só a definição dos problemas educacionais, como também as políticas de intervenção e suas teorias justificadoras de solução, das quais passa a depender a execução dessas políticas.

Embora o Estado possa ser concebido e analisado de diversas formas, seja do ponto de vista político, da democracia, de vinculação à estruturação de classes e de mecanismos institucionais, o Estado que subsidia a presente análise é o que emerge da concepção neoliberal sob a coordenação do mercado. Isso porque, no Brasil, ao contrário de muitos países, a expansão e a diversificação da educação não ocorreu durante o estado de bem estar social, que, a bem da verdade, sequer ocorreu em solo brasileiro. Toda a reforma e seus mecanismos de controle como a avaliação ocorreram sob o ideário neoliberal, concebido pela centro-direita e pela direita neoliberal, cujas ideias podem ser expressas na seguinte assertiva:

> [...] obediência aos fundamentos macroeconômicos, principalmente através do ajuste fiscal e da liberalização dos preços para garantir o equilíbrio dos preços para garantir o equilíbrio dos preços relativos; e, segundo (1985, com o Plano Baker), as reformas orientadas para o mercado (liberalização comercial, privatização, desregulação), que deveriam ser apoiadas politicamente por políticas sociais compensatórias direcionadas. [...] Em decorrência era necessário privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar os mercados de trabalho, mas fazê-lo de forma

> radical, já que para o neoliberal o *Estado deve limitar-se a garantir a propriedade e os contratos devendo, portanto, desvencilhar-se de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social*. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.57, grifo nosso)

Nesses governos, o projeto que se apresenta como alternativa à crise do capitalismo do final do século XX fomentou as reformas econômicas, políticas, jurídicas, sociais e educacionais, as quais foram marcadas por forte componente ideológico, na acepção do termo marxiano de falsa consciência e falseamento da realidade, cujas categorias de ordem são qualidade total, descentralização, flexibilização, formação abstrata e polivalente, produtividade, meritocracia.

Essas categorias impõem-se na construção de um projeto, que acaba sendo reconhecido como o melhor e o único viável. E nele, o papel do Estado é mínimo no que diz respeito à manutenção dos direitos conquistados pelas classes populares, assim como no tocante aos processos educacionais, e máximo, na cobrança de resultados de uma Escola e de uma Universidade que devem ser eficientes e eficazes, ainda que não lhe sejam dadas as condições necessárias para isso. Cabe ao Estado avaliar, responsabilizar e publicar resultados, favorecer a criação de *rankings*. Vale ressaltar que:

> O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do 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. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com atores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do "mercado" educativo. ((LESSARD; BRASSARD; LUSIGNAN, 2002, p. 35 apud BARROSO, 2005, p. 732):

O Estado assume o papel de avaliador, o que resulta de atribuições dadas por organismos internacionais, muitos deles responsáveis pelo financiamento das reformas educacionais, realizadas com juros altíssimos e sempre concedidos sob condicionalidades de que as políticas estivessem em consonância com os interesses do mercado. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e também o Fundo Monetário Internacional (FMI) aparecem com mentores e financiadores da educação, minando a autonomia dos Estados para delinear conforme suas realidades as políticas educacionais, para se restringirem ao papel de avaliador. Assim:

> O Estado neoliberal é mínimo quando deve financiar a escola pública e máximo quando define de forma centralizada o conhecimento oficial que deve circular pelos estabelecimentos educacionais, quando estabelece mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema e quando retira autonomia pedagógica às instituições e aos atores coletivos da escola, entre eles, principalmente, aos professores. *Centralização e descentralização* são as duas faces de uma

mesma moeda: a dinâmica autoritária que caracteriza as reformas educacionais implementadas pelos governos neoliberais. (GENTILI, 1996, p. 27)

E assim, institui-se a política de quase-mercado, fortemente caracterizada pelo discurso empresarial, focada em resultados, competição entre escolas e universidades, estabelecimento de *rankings* e responsabilização daqueles diretamente envolvidos nos processos educacionais. Diante de tais questões, é importante analisar como tais questões permeiam a educação brasileira.

4 I AS AVALIAÇÕES ESTANDARDIZADAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

O Brasil criou o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala, ao qual cumpre avaliar a educação básica. Seu objetivo, conforme o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino que é ofertado. Com as informações produzidas, subsidiam-se a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas na área educacional em âmbito municipal, estadual e federal, com vistas à chamada elevação da qualidade do ensino.

O Saeb abrange três tipos de avaliação, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). A Aneb avalia de maneira amostral alunos matriculados na 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio, tanto em áreas urbanas quanto rurais. A Anresc, também chamada de Prova Brasil, realiza uma avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal. Já a ANA consiste em avaliar de forma censitária alunos do 3º ano do Ensino Fundamental os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática, considerando também as condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas, conforme Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013 (MEC-Inep)

O Saeb realizou sua avaliação pela primeira vez em 1990. Foi utilizada uma amostra de escolas que ofertavam as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental das escolas públicas da rede urbana. De modo geral, esses estudantes foram avaliados em três componentes curriculares: Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Os alunos da 5ª e 7ª séries também foram avaliadas em redação, o que se manteve na avaliação de 1993.

Adotou-se, posteriormente, em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a metodologia de construção do teste e análise de resultados, a Teoria de Resposta ao Item (TRI), o que veio a permitir a comparabilidade entre os resultados das avaliações

ao longo do tempo. A partir daí, a política de avaliação passou a ser aplicada às etapas finais de escolarização: 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental, que, na atualidade, correspondem ao 5º e 9º ano, e 3º ano do Ensino Médio. Incorpora-se, também, à amostra da rede pública, uma amostra da rede privada, mas não foram aplicados testes de Ciências.

Em 2007, o Inep criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), cujas notas são estabelecidas em uma escala de zero a dez e leva em conta a aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. Para se calcular o indicador, consideram-se os dados da aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb e a Prova Brasil. A finalidade é evoluir e atingir o patamar educacional da média dos países da OCDE. Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência. Como exemplo, apresentam-se os índices do Ensino Médio:

	IDEB Observado					Metas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Total	**3.4**	**3.5**	**3.6**	**3.7**	**3.7**	**3.4**	**3.5**	**3.7**	**3.9**	**5.2**
Dependência Administrativa										
Estadual	3.0	**3.2**	**3.4**	**3.4**	3.4	3.1	3.2	3.3	3.6	4.9
Privada	5.6	**5.6**	5.6	5.7	5.4	5.6	5.7	5.8	6.0	7.0
Pública	3.1	**3.2**	**3.4**	**3.4**	3.4	3.1	3.2	3.4	3.6	4.9

Tabela 1 - IDEB - Resultados e Metas

Ensino Médio

Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

Ainda com relação ao Ensino Médio, convém ressaltar que, desde 1998, vem-se realizando o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que se destina a avaliar o desempenho ao fim da escolaridade básica e cuja forma de avaliação ocorre por meio de testes que se encaixam na TRI. Atualmente, os resultados desse exame são utilizados por cerca de 500 universidades e também para concorrer a bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni) e ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o que significa dizer que tanto universidades públicas, quanto privadas, utilizam esses resultados como critério, atualmente sendo necessário que o aluno atinja 450 pontos para ter acesso ao financiamento.

No ensino superior, as avaliações estandardizadas tornam-se formais em 1995 com a Lei 9.131/95, que estabeleceu o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido no país como provão. A finalidade era avaliar o desempenho dos alunos, todavia isto não foi aceito de forma pacífica pela comunidade acadêmica, uma vez que os

alunos eram avaliados pelo desempenho, mas ficava bastante evidente que não se consideravam as condições em que as universidades vinham formando seus alunos. Prédios sem estrutura, professores com salários baixos e sem possibilidade de dedicar-se à pesquisa e à extensão, enfim, vivia-se o chamado sucateamento da Universidade pública brasileira e, ao mesmo tempo, cobrava-se uma qualidade para a qual não se davam condições de se efetivar.

Em 2002, no governo Luís Inácio Lula da Silva, cria-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei 10.861/2004. O exame passa a incorporar duas fases, a avaliação externa, em que se substitui o ENC pelo Exame Nacional de Cursos (ENADE), aplicado aos concluintes dos cursos superiores, e a autoavaliação, focando a instituição, ou seja, a avaliação institucional, por meio da qual as instituições de ensino superior (IES) passam a:

> [...] fornecer análises abrangentes das dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades, compromissos e responsabilidade sociais, das IES e de seus cursos, nas diversas áreas de conhecimento. A proposta considerou também que os procedimentos, dados e resultados deveriam ser públicos; que a autonomia e identidade das instituições e cursos deveriam ser respeitadas, preservando-se assim a diversidade que caracteriza o setor no país; e que todos os membros da comunidade do ensino superior deveriam participar, bem como outros representantes da sociedade civil. (VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006, p.295)

O fato é que tanto o ENEM quanto o ENADE são exames obrigatórios, que estabelecem o desempenho como condição de acesso dos alunos a alguns benefícios e às IES. Os itens de prova, na verdade, itens de testes, são os mesmos para as diversas regiões do país e avaliam-se as competências que se constroem com os mesmos conteúdos determinados pelas diretrizes curriculares de cada curso. Os resultados coletivos são utilizados para comparar escolas, universidades e são amplamente divulgados. Embora o MEC não divulgue em forma de *ranking*, não é tarefa difícil para a mídia divulgar os resultados dessa forma, pois é apenas uma questão de enumerar do menor para o maior e vice versa.

Este é o cenário brasileiro no tocante à avaliação da qualidade do ensino sob o controle do Estado e sobre o qual se passam às conclusões que se espera sejam transitórias e possam ser transformadas a favor da sociedade brasileira por uma educação que seja de, de fato, justa e igualitária.

5 I CONCLUSÃO

Não são poucos os pontos contraditórios das avaliações estandardizadas. No caso do Brasil, isto se evidencia mais claramente no Enem e no Enade em questões que vão desde a autonomia e a identidade à avaliação institucional.

O ENEM avalia os alunos, mas ao contrário da avaliação do ensino superior,

a avaliação institucional da Escola, em que se fornecem as análises sobre as suas dimensões conceituais e estruturais, fica a cargo dela mesma, por meio do seu Projeto Político Pedagógico (PPP). Se essa avaliação realizada pela própria escola aponta deficiências, é possível afirmar que estas vêm sendo ignoradas, uma vez que as escolas ficam sob a responsabilidades dos estados e é de domínio público que a expressiva maioria dessas instituições apresenta-se em condições indesejáveis, com professores mal remunerados, sem material nem recursos didáticos suficientes para promover a aprendizagem. E o Enem é quase uma *conditio sine qua non* para adentrar a Universidade, para conseguir uma bolsa de estudos ou um financiamento.

Em grande parte, nessas avaliações, são os alunos oriundos da escola pública que ficam com média abaixo dos critérios para ingressar em cursos mais disputados e que dão acesso a melhores postos de trabalho. A meritocracia instaurou-se, é discurso de ordem, e o demérito é correlacionado às classes populares que integram o ensino público. A exclusão é o caminho, ninguém se pergunta por que quase sempre são eles, os alunos de classes populares, como se o demérito fosse uma condição genética e não construída sob uma lógica de mercado que enseja uma política educacional de quase-mercado.

Quanto ao Enade, embora se fale em preservação da autonomia e da identidade das instituições e em preservação da diversidade característica do país, as diretrizes hoje são iguais e muito fechadas em relação à elaboração dos planos de curso e de ensino, minando a autonomia da Instituição, do professor, enfim, contrariando essa diversidade que hoje é alvo de tantos estudos em qualquer das suas formas e manifestações. Contraditório porque quanto mais se apregoam tais questões, mais elas se uniformizam. Não são levadas em consideração as realidades, pois as avaliações são iguais, padronizadas em testes.

Os maus resultados apontam uma crise na Educação, na Escola, na Universidade, passando despercebido o fato de que a democratização da educação, nomeadamente no Brasil, implantou um novo cenário. Realmente, há uma crise, que é, sobretudo a crise social que antes não se mostrava porque se passava ao largo dela, só estudavam aqueles favorecidos por um sistema que prima pela desigualdade. Hoje, a desigualdade faz parte da educação, tem nome, tem rosto, tem histórias de vida que vêm romper, muitas vezes, com um histórico familiar de exclusão do sistema educacional.

A avaliação é inerente a qualquer atividade humana, mas não constitui uma tarefa fácil e que possa ser feita sem se considerar as implicações que isso possa trazer. Para o Estado, estabelecer pontos de chegada é fácil, parece difícil é transformar pontos de partida diferentes. Afinal, nenhuma política deveria ser implantada sem que haja infraestrutura social capaz de suportá-la e a questão que se deixa nessa análise é: Se o objetivo é avaliar a educação, estabelecer diagnóstico e subsidiar as políticas de melhoria da educação, por que os resultados continuam mantendo-se tão baixos?

Analisar a relação entre o Estado e a avaliação estandardizada no Brasil e suas implicações e repercussões na sociedade brasileira não é tarefa que se esgote

nessa análise, considerando, inclusive, as tensões que cercam o Estado no sentido de garantir direitos a diferentes classes sociais. Todavia permite compreender que os novos coletivos sociais que adentraram o sistema educacional ainda não foram alçados à condição de sujeitos, ao contrário, permanecem como objeto de políticas que os trata como problema, como incapazes, improdutivos e não ouve suas vozes.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. **Educação e Sociedade**, Lisboa, ano XX, nº 69, dez. 1999.

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, nº 13, 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**. Ideb.** Disponível em:<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb.> Acesso em: 7 de ago. 2014.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova,** São Paulo, nº 45, 1998.

DALE, Roger. Construir a Europa através de um Espaço Europeu da educação. **Revista Lusófona de Educação,** Lisboa, 1º sem. 2008.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e Educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz Tadeu; GENTILI, Pablo. (Org.) **Escola S. A**.: quem ganha e quem perde no mercado educacional brasileiro. Brasília: CNTE, 1996.

MARCOVITH, J. A informação e o conhecimento. São Paulo: **Em Perspectiva**, nº 16, p.3 – 8, abril, 2002.

MÉSZÁROS, István. A educação para além do capital. Porto Alegre, **Revista Theomai,** nº 15, 1º sem., 2007. Disponível em: <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero15>. Acesso em: 11 de mar. De 2015.

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M.; AMARAL, N. C. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. **Educar**, Curitiba, n. 28, 2006.

VERHINE; DANTAS; SOARES. Do provão ao enade: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. Rio de Janeiro, **Ensaio: aval. pol. públ. Educ**., v.14, n.52, p. 291-310, jul./set. 2006.

CAPÍTULO 13

FAMÍLIA E REDE LOCAL: REFLEXÕES SOBRE O TRABALHO PROFISSIONAL EM UM PROJETO DE EDUCAÇÃO

Helena Piombini
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, RJ

Tainá Alvarenga
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, RJ

Rodrigo Oliveira
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, RJ

RESUMO: O presente trabalho visa fazer um relato de experiência profissional para atendimento e acompanhamento de uma família atendida por uma rede territorial local. A atuação profissional foi desenvolvida por meio do Projeto "Aluno Presente", executado em parceria com a Secretaria Municipal de Educação que visava a inserção e permanência de crianças fora da escola ou em risco de evasão na cidade do Rio de Janeiro. Além disso, pretende-se desenvolver o debate teórico com o conteúdo do curso realizado pelos autores deste trabalho durante o ano de 2016, intitulado "Trabalho Social com Famílias no Paradigma Sistêmico" realizado pela Associação Brasileira Terra dos Homens, que contribuiu com o aporte teórico e, também, na criação de estratégias de intervenção junto à família Nascimento. Nosso campo empírico é o bairro periférico de Jardim América respectivamente na favela Terra Encantada.

PALAVRAS-CHAVE: articulação local; família; rede local; bairro periférico

ABSTRACT: The present work aims to make an account of professional experience developed over the years, of care and support to the Nascimento family. The professional activity was developed through the "Present Student" Project, executed in partnership with the Municipal Department of Education and aimed at the inclusion of children out of school in the city of Rio de Janeiro. In addition, it is intended to develop the theoretical debate with the content of the course conducted by the authors of this work during the year 2016 entitled "Social Work with Families in the Systemic Paradigm" conducted by the Brazilian Association of Land of Men, who contributed with the theoretical contribution And also in the creation of intervention strategies with the Nascimento family. Our empirical field is the peripheral neighborhood of Jardim América, respectively, in the favela Terra Encantada.

KEYWORDS: local articulation; family; local network; Peripheral district

MARCO TEÓRICO E APRESENTAÇÃO DO CASO

No artigo aqui apresentado, optou-se em

apresentar um caso emblemático que foi acompanhado, ao longo de dois anos, pelo Projeto Aluno Presente e a rede de atendimento local. Dessa forma, pretende-se fazer uma análise acerca do mesmo articulando ao conteúdo estudado durante o curso "Trabalho Social com Famílias no Paradigma Sistêmico", realizado pela Associação Brasileira Terra dos Homens. A metodologia utilizada é o levantamento bibliográfico sobre a temática e o estudo de caso por meio dos instrumentos Genograma e Ecomapa.

O Projeto Aluno Presente é um trabalho de ação direta e articulada para a garantia do direito à educação básica às crianças e adolescentes em idade escolar. Sua atuação se dá por meio da localização, identificação e reinserção de crianças e adolescentes, entre 06 e 14 anos de idade, que estão fora da escola ou em risco de evasão escolar no município do Rio de Janeiro e do acompanhamento contínuo para sua permanência na escola.

Cabe ressaltar que o nome da família e os nomes das pessoas citadas ao longo do texto são fictícios. Optamos por esse procedimento no intuito de preservar a identidade das mesmas.

A Família Nascimento reside na favela Terra Encantada, localizada no bairro de Jardim América, Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. O território apresenta questões de violência, tráfico, falta de disponibilidade e acesso a serviços de cultura e lazer, condições inadequadas de moradia e saneamento básico. Sendo os serviços mais acessados pelos moradores a assistência social, educação e saúde.

Além disso, será possível visualizar no decorrer do texto, qual a relação que a família possui com a referida rede. Mostrando os avanços e limites decorrentes do trabalho realizado e o papel do articulador local do Projeto Aluno Presente.

Ao final, propõe-se que esse trabalho possa resultar num processo reflexivo dos profissionais que atuam na área social, bem como a rede envolvida no caso de forma a pensar possibilidades para o acompanhamento da família supracitada.

O caso foi identificado através de busca ativa/mobilização comunitária com panfletagem do Projeto Aluno Presente, em setembro de 2014 na favela Terra Encantada. Este local apresenta um grande pauperismo, sem saneamento básico e asfalto, com iluminação precária, dentre outras faltas de serviços básicos que não são prestados pelo Estado de forma sistemática. Junto a esta conjuntura, apresenta-se forte presença de atividades ilícitas. Esse panorama é imprescindível para pensarmos sobre a situação da família aqui apresentada dentro deste território.

Durante as visitas subsequentes nesta residência foram identificadas duas crianças fora da escola e uma em risco de evasão que são: Marcelo, 12 anos, José, 10 anos e Maurício, oito anos, filhos de Maria do Nascimento, 42 anos e João do Nascimento de 58 anos. Importante destacarmos que Maria possui ainda duas filhas, uma adolescente, Mirla, 17 anos, que está sob a guarda de um morador da região, uma adulta, Natália, 27 anos, além de um bebê de oito meses que está sob os cuidados de uma vizinha.

Nesse primeiro contato com a profissional, Maria estava bastante abatida,

aparentando estar doente e alcoolizada. A residência da família se encontrava em situação de precariedade e com uma quantidade elevada de lixo e materiais reciclados espalhados pelo quintal, insetos e um número excessivo de gatos e cachorros. Durante o cadastro das crianças e família para atendimento e acompanhamento pelo projeto, José informou que não tinha documentação, fato que ainda não tinha sido relatado pela genitora durante a primeira conversa. Assim, ao ser indagada sobre tal situação, a responsável afirmou que não tinha dado entrada no registro civil de nascimento de José, porque a Declaração de Nascido Vivo (DNV) havia apagado e ela não tinha condições financeiras de ir até São Gonçalo, município da região fluminense, local de sua antiga residência e onde a criança havia nascido. Logo, verbalizou que devido a esta situação, o mesmo nunca estivera inserido em uma instituição de ensino regular.

Após o primeiro contato, o caso foi direcionado para o Centro de Referência da Assistência Social/CRAS, responsável pelos atendimentos de assistência básicos. A família já era de conhecimento da assistente social responsável pelo local e informou que o caso já era de conhecimento também do Centro de Referência Especializado da Assistência Social/CREAS, além de ser acompanhado pelo Ministério Público Estadual.

Em diante, o que se seguiu foi um acompanhamento sistemático da situação da família apresentada por ambas as instituições. Maria continuava sempre abatida e apática durante as visitas domiciliares e sem cuidados de higiene pessoal. Um dos filhos, em uma dessas visitas, havia informado que a mesma só saia para beber. Portanto, na maioria das vezes que a articuladora local do projeto visitava a família, a responsável não tinha condições de atender porque estava de cama, verbalizando pouco e aparentando estar alheia a tudo que acontecia ao redor.

Em relação a João, pai das crianças, foi encontrado poucas vezes na residência. Vizinhos relataram que ele passava pouco tempo no local. Porém, quando encontrado, a articuladora informou ao responsável sobre a importância da documentação das crianças e dos cuidados (atendimento médico e psicológico) que Maria necessitava. Contudo, João sempre a culpabilizava, afirmando que sua companheira bebia muito e não tinha responsabilidades. Verbalizou ainda que o lhe cabia estava fazendo, aportando financeiramente a família e sendo o reprodutor. Estas falas aconteceram na presença de Maria que, na ocasião calava-se e não fazia nenhum comentário em relação à observação do companheiro. A profissional percebeu que com a presença de João, Maria ficava retraída.

Nas demais visitas à favela as crianças eram sempre vistas nas ruas do bairro, organizando-se junto a outras para a venda de flores e balas na praça principal do território, uma espécie de centro comercial da região.

As situações acima explicitadas se repetiam conforme os acompanhamentos da articuladora local. Portanto, a atuação da rede intersetorial se fazia cada vez mais necessária para intervenção na complexa situação.

Para facilitar a visualização da situação brevemente apresentada e composição/

arranjo familiar, foi utilizado o instrumento de Genograma, que é um “modelo para o desenho familiar que proporciona uma visão gestáltica dos padrões complexos da família” (GRAHAM e BRAHIM, 2013, p. 26). Apresentando-se como um recurso que retrata a história da família de forma resumida, eficiente e rápida.

Abaixo, segue o Genograma da Família Nascimento:

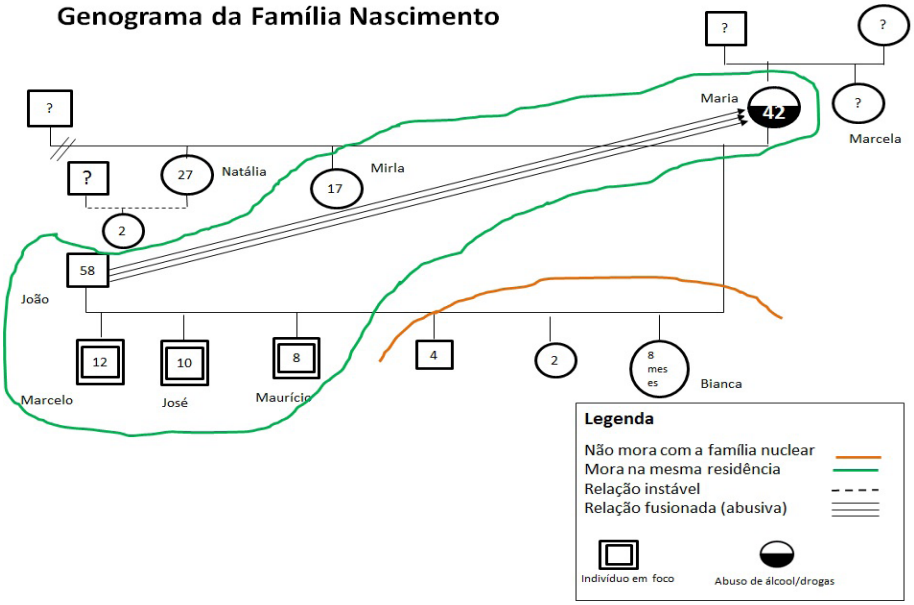


Figura 1 - Genograma da Família Nascimento

No genograma é possível identificar a relação conflituosa entre João e Maria, partindo do companheiro para a mesma. O filho de quatro anos, a filha de dois e o bebê de oito meses não estão residindo com a família nuclear. Os mesmos estão sendo cuidados por outros moradores da comunidade, então não foi possível a profissional ter uma visão mais aprofundada sobre a situação. Além disso, nota-se a questão do uso do álcool por Maria.

A favela Terra Encantada, local onde reside a Família Nascimento, localiza-se no bairro de Jardim América, Zona Norte do município do Rio de Janeiro. O bairro é predominantemente residencial, possuindo diversas empresas do setor de transportes e maquinário. O bairro possui as favelas Ficap, Terra Encantada, Gringolândia, Furquim Mendes e Dique. Estes territórios são marcados por alto índice de violência, sobretudo a letal, considerando o intenso conflito entre polícia e facções criminosas e entre as próprias facções num processo de disputa de território pelo comércio varejista de drogas ilícitas. De acordo com o Mapa da Violência, no ano de 2013, o Município Rio de Janeiro ficou em 12º lugar no ranking de homicídios de crianças, adolescentes (<1 a 19 anos), com 18,1%. Dos homicídios ocorridos, 76% foi por meio de arma de fogo entre a faixa etária de 0 a 17 anos.

Optou-se em utilizar o termo Favela, por compreender que este possui uma representação histórica, econômica e social a qual há um recorte étnico e de classe. O primeiro corresponde ao processo de abolição da escravatura que não inclui econômica e socialmente essa grande parcela da sociedade contribuindo com sua exclusão. O

segundo pode ser percebido através de alguns estatutos entre eles a lei de terras de 1850 que impedia a propriedade do solo por essa parcela da população, "construindo-se a longo prazo uma das mais perversas estratificações sociais em função da grande diferença de renda percebida por esse segmento social [...]" (CAMPOS, 2010, p.87).

> O surgimento do morro da Favella, posteriormente chamado de Morro da Providência, deu-se a partir da ocupação da área pelos soldados que vieram da guerra de Canudos e precisavam se manter próximos ao Centro como forma de resistência e cobrança ao Ministério da Guerra, quanto aos seus soldos e outras promessas feitas, mas não cumpridas (VALLADARES, 2005).

Entretanto, nota-se que, ao longo de três séculos, mesmo passando a ter "controle" do Estado, os espaços territoriais caracterizados como favela, quase não possui a presença de serviços/instituições estatais, salvo engano pelo aparato policial/militar. Estes territórios são, historicamente, espaços de contradições e disputas territoriais/comércio varejista de drogas.

As favelas mencionadas anteriormente são exemplos desse processo. As atividades ilícitas (como o tráfico de drogas, roubo, autorização de quem entra e sai, intolerância religiosa com moradores de religiões de matrizes africanas, exploração sexual entre outras) presentes são gerenciadas pelo Comando Vermelho.

O Comando Vermelho é a primeira facção "reconhecida pelas autoridades governamentais do país e uma das mais conhecidas até hoje" (ALBERGARIA, 2016, p. 19). Sua formação é entre os finais da década de 60, início da de 70, quando os presos políticos foram enviados para o presídio da Ilha Grande e influenciaram a forma de organização dos presos comuns.

Entretanto, é preciso que se compreenda o papel que a facção assumiu e, em alguns lugares ainda assume, em suprir no que o Estado é omisso. A ausência histórica do Estado nas periferias propiciou que esse grupo suprisse necessidades básicas dos moradores, seja na garantia do gás ou da medicação. A facção era o Estado. Barcellos (2004) ao tratar sobre a temática diz "os servidores poderiam levar a pé ou de carro algum benefício aos favelados. Mas o morro sempre pareceu longe demais para os homens e máquinas do município" e exemplificando o que ocorreu no Santa Marta, Barcellos (2004) relata:

> Escondidos no coração da região mais rica da cidade, a zona sul, os moradores do Santa Marta viviam há 53 anos sem uma única escola ou hospital e sem ter nenhum dos 84 becos pavimentado pela prefeitura. Toda a cobertura de concreto dos becos era obra dos mutirões (p.36)

No decorrer dos atendimentos/acompanhamentos realizados às famílias, nota-se que há uma insatisfação destes em razão do envolvimento de crianças e adolescentes no tráfico. E, embora a violência seja frequente, é algo invisibilizado. Uma vez que são favelas afastadas e não fazem parte da especulação imobiliária.

Geograficamente, as favelas de Jardim América são próximas a vias de circulação que cortam o município do Rio de Janeiro (Rodovia Presidente Dutra e via expressa presidente João Goulart- Linha Vermelha) e, é nesse momento, quando a violência cotidiana das favelas chega ao “asfalto”, é que ganha visibilidade e as manchetes dos jornais.

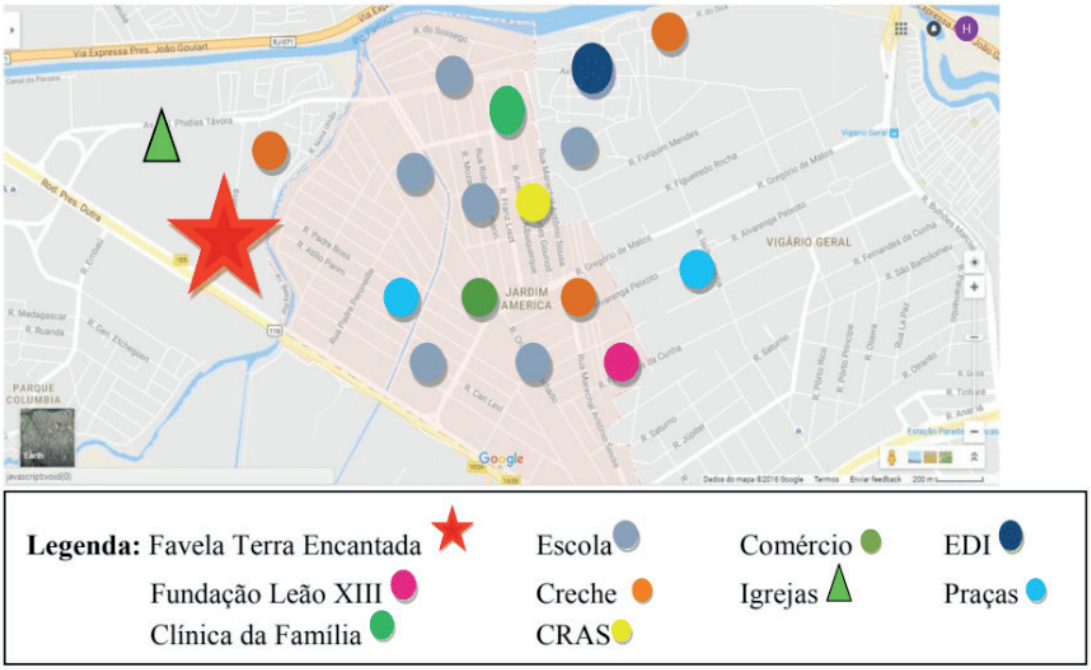


Figura 2- Mapa do bairro de Jardim América

No que tange aos serviços/instituições existentes, o bairro de Jardim América conta com um bom aporte na área da educação, saúde e assistência social. Mas, nenhum destes está situado dentro das favelas. O acesso a essas instituições tem sido fácil, pois se localizam no centro do bairro e conta com vasta rede de transporte (ônibus municipais e intermunicipais, vans, moto táxi). Além disso, o deslocamento, a pé, a alguns serviços é viável. Cabe ressaltar que, em muitos casos, a violência é um impeditivo para a entrada por parte dos profissionais dos serviços citados nessas localidades.

A rede de ensino municipal de educação local conta com seis escolas, um CIEP (Centro Integrados de Educação Pública) quatro creches (sendo apenas uma na favela Terra Encantada) e um EDI (Espaço de Educação Infantil). A estadual conta com uma única escola de ensino médio. O quantitativo de escolas municipais atende a demanda populacional, mas Tapresenta carência para atender ao público de educação infantil (quatro a seis anos) e crianças e adolescentes em idade/série defasadas. Atualmente, a secretaria municipal de educação não possui nenhum projeto que atenda essa demanda.

No que tange a saúde, existe na localidade o serviço da Clínica da Família/CF, que cobre, a partir das prerrogativas da política de atenção básica, todas as favelas e o próprio bairro de Jardim América. O trabalho deste equipamento ocorre muitas vezes

em articulação com os serviços de educação, assistência social e o Projeto Aluno Presente. As Clínicas da Família são um marco que representa a reforma da Atenção Primária. O modelo tem como objetivo focar nas ações de prevenção, promoção da saúde e diagnóstico precoce de doenças.

Ainda que se perceba que os serviços de educação, saúde e assistência estejam presentes na região, é notório que há uma carência na oferta de serviços ligados a cultura, esporte e lazer.

RESULTADOS DO TRABALHO DESENVOLVIDO COM A FAMÍLIA E REDE LOCAL

No final do ano de 2014 e com início da matricula digital para inserção dos alunos no ano letivo de 2015 nas escolas municipais, a articuladora local do Projeto Aluno Presente realizou a matrícula de Marcelo e José. É importante frisar que o filho mais novo, Mauricio, ainda estava matriculado em uma escola da localidade.

Mesmo que tenha sido informada a família sobre a importância da escola e que José poderia ser inserido sem a certidão na unidade escolar, os responsáveis não efetivaram a matrícula e não deram retorno a profissional. Porém, numa outra tentativa, o projeto conseguiu fazer mediação com a Coordenadoria Regional de Educação/ CRE, conseguindo mobilizar o genitor junto com outros atores da região para que este fosse até a escola efetivar as matrículas.

Contudo, logo após o início das aulas, Maurício evadiu da escola. Após uma visita à unidade escolar, onde o mesmo estudava, a direção informou que a senhora Maria aparentava estar, em algumas ocasiões, alcoolizada e que a criança frequentava a escola suja, de pijama e sem alimentação. A diretora da instituição ainda relatou que fez inúmeras tentativas de contato com a família, entretanto como as faltas acumularam em sequência, após as trinta faltas consecutivas, a escola classificou a criança em situação de abandono escolar e encaminhou o caso para o Conselho Tutelar.

Após alguns acompanhamentos com o objetivo de inserir as crianças na escola e encaminhamentos dados para documentação o caso foi repassado à equipe do CREAS, segundo a equipe o caso já havia sido encaminhado para acompanhamento através do Ministério Público. A equipe técnica do CREAS relatou que foram realizadas algumas visitas domiciliares, mas tiveram muita dificuldade de acesso devido ao forte número de atividades ilícitas aos arredores da residência dos Nascimento. Todavia, não houve avanços no que tange a documentação e inserção aos serviços de saúde.

Posterior ao contato para realização de parceria com a CF (Clinica da Família) do território a situação da família começou a ser mais focada, principalmente, devido à articulação com a equipe do Núcleo de Apoio à Saúde da Família/NASF elaborando uma estratégia de vínculo entre a genitora e a equipe de saúde básica local. Mas essa ação, a priori, não alcançou os resultados esperados e, Maria foi resistente no que diz respeito ao comparecimento aos atendimentos pré-agendados, mesmo com os

devidos encaminhamentos. A estratégia adotada pela articuladora local foi de diminuir a quantidade de visitas, aguardando assim, a atuação da rede de assistência e saúde para, assim, obter algum resultado. A melhora no quadro de saúde da genitora era fundamental.

Além disso, o território passou por frequentes operações policiais e guerra entre facções rivais, o impossibilitou o trabalho dentro da favela e, consequentemente, com a família. Alguns meses depois, a articuladora local voltou a visita-los e encontrou Maria em péssimas condições de saúde/higiene aparentando estar gestante. Diante da situação, após um trabalho de convencimento, em companhia da articuladora local, Maria foi a CF para atendimento e teve a confirmação da gravidez – estava com oito meses.

Entre setembro de 2015 a janeiro de 2016, não houve intervenções diretas no caso e nem avanços significativos por parte da rede local. No início do primeiro semestre, a situação voltou a ser pauta das equipes do território que se reuniram para discussão e criação de estratégias como: visitas sistemáticas do ACS (Agente Comunitário de Saúde) lembrando-a de suas consultas, reuniões com a rede local para discussão do caso (Aluno Presente, CRAS, CREAS, CAPS AD), identificação e contato com a rede comunitária. Dentro delas, cabe destaque para atuação da equipe do CAPS AD (Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas) de referência do território que fora contactado pela equipe da CF. Maria, então passou a ser mais ativa nos seus cuidados e da criança recém-nascida, indo a consultas médicas, acompanhada, inclusive, de uma vizinha que oferece suporte para seus cuidados e do bebê.

Apesar de um maior contato com a rede de assistência e saúde, as crianças ainda estavam fora da escola. Logo, após uma nova intervenção do Projeto junto à assessoria da CRE, esta forneceu novos encaminhamentos para matrícula das crianças que foram efetivadas pelo responsável, João, orientado a acompanhar a vida escolar dos filhos devido às dificuldades de saúde de sua companheira.

Diante disso, é importante refletir sobre a rede de apoio que a família Nascimento conta. A prática dos profissionais e suas respectivas instituições, além de pensar quais foram os avanços e limites da rede de atendimento. Para facilitar a visualização da rede de apoio, optou-se em fazer o Ecomapa da mesma que será exposto mais adiante.

De acordo com Alves e Silveira (2011, p. 25) o ecomapa foi criado pela assistente social Ann Hartman em 1975, com o intuito em auxiliar no trabalho dos assistentes sociais que realizavam atendimento a famílias nos Estados Unidos. Por representar a rede da família, nele podem ser percebidos quais são os recursos sociais, culturais, econômicos que esta dispõe. Dessa forma, constitui-se como “um importante instrumento de intervenção” (GRAHAM e BRAHIM, 2013). Para ilustrar, foi elaborado o ecomapa a partir da relatoria do caso.

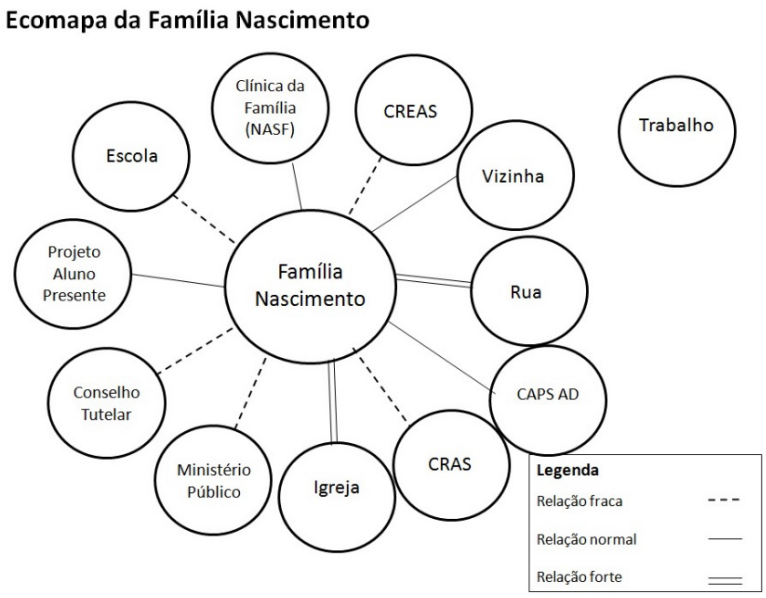


Figura 3 - Ecomapa da Família Nascimento

Percebe-se que a família possui uma disposição variada de serviços, no entanto, a maior parte das relações é fragilizada. Exemplo do conselho tutelar que, mesmo tendo sido acionado pela diretora da escola, não houve a contra referência do caso.

O CAPS AD, ainda que tenha conseguido ter uma aproximação com a família, Maria não tem conseguido aderir ao tratamento, não comparecendo as consultas. Com isso, não tem se avançado em relação ao alcoolismo.

A igreja local, assim como o espaço da rua, foram os que apresentaram maior relação. A igreja com o auxílio de vizinhos está ajudando nos cuidados da casa e crianças.

De modo geral, os avanços foram a aproximação e estabelecimento de vínculo da comunidade com a família e o cuidado para com as crianças – cabe destacar o envolvimento de uma vizinha, tornando-se, assim, uma referência na criação da rede familiar e para os profissionais que a acompanham. A visibilidade que o caso passou a ter para a rede de saúde, que a partir do cuidado com as questões de saúde de Maria e do fortalecimento do vínculo, torna-se mais fácil a adesão da mesma bem como pensar outras perspectivas de vida. Articulação da equipe do NASF com a comunidade local. O processo de trabalho, seja em qualquer área, demanda que haja uma articulação/interação entre outras instituições, esferas do saber. O trabalho com famílias principalmente, uma vez que o atendimento/acompanhamento realizado não se esgota em um único encontro. Famílias em condições de pobreza, que vivem em territórios de extrema violência, ausência de serviços públicos, saneamento tem sido, em geral, o público alvo de quem trabalha nessa área.Em muitos casos, há características da dinâmica familiar que são semelhantes em outras não. .

Quando há a compreensão disso, o profissional atuará como um agente ativador do processo familiar. De acordo com Ausloos (2011) esse fato possibilita que a família

encontre sua própria solução, nas palavras do autor a “autosolução”. Ao invés de considera-los patológicos, desestruturadas, é posto em evidência as suas próprias competências da família. Contribuindo, assim, para que em médio e longo prazo não tenham a necessidade de um profissional para continuar o processo. O profissional, bem como a instituição, não dará conta de todas as demandas, das causas da violência estrutural que permeiam e influenciam a vida das famílias, no entanto, isso não o exime da responsabilidade no suporte ao que é demandado.

Para Ausloos (2011) há dois grandes grupos de famílias que os profissionais se deparam, as de transição rígida e as de transição caótica. A primeira é quando as famílias apresentam resistências a mudanças, são famílias que estão “paradas no tempo”. A segunda se refere à sucessão de mudanças muito rápidas e não permite nenhum tipo de mudança real, ou seja, nessas famílias as mudanças não são processadas/digeridas.

As intervenções que se iniciaram junto a Família Nascimento mostraram-se, muitas vezes, sem sucesso. Pois ela se apresenta como um núcleo de transações caóticas, ocorrendo sucessivas mudanças, sendo elas pouco úteis, sem durabilidade. Fazendo com que haja a manutenção do caos em detrimento do crescimento e/ou avanço das ações interventivas.

> Em função disso, as prescrições paradoxais de não mudança, são raramente eficazes com este tipo de família. Muitas vezes elas são abertamente desqualificadas, com grande dano para o terapeuta. Mesmo que ele se justifique, apenas agrava as coisas, entrando facilmente numa escalada simétrica onde quanto mais ele tenta frear o processo mais a família o pressiona para dar conselhos. Se ele tenta tomar o que acredita ser a “posição baixa”, as desqualificações aumentam, pois não foi ele que desceu do pedestal, mas a família que o forçou a fazê-lo (AUSLOOS, 2011, p. 62-63).

A prática profissional ocorre no agora, é no momento presente que se é pensado. Podemos fazer uma analogia à construção do plano individual de atendimento com adolescentes que cometeram ato infracional. Para os adolescentes, comumente, é difícil se pensar em projetos a longo prazo, uma vez que estão em processo de formação, tendo acesso a diferentes conteúdos que os nortearam. No caso dos que estão em conflito com a lei, soma-se o fator do risco de morte, da falta de credibilidade pela sociedade.

Sabe-se que em certos momentos, alguns casos afetarão o profissional e mobilizará seus valores, suas crenças, sua visão de mundo. Mas a forma com a qual o profissional lidará com a situação é a questão. E, também, como ele poderá utilizar sua experiência de vida para implicar a participação do indivíduo/família em sua autosolução. Essa interação entre as experiências de vida é chamado por Mony Elkaiïm (1989) de ressonância. Assim, “o [profissional] faz uso daquilo que ele sente como indicador de uma ponte entre ele mesmo, o paciente e a família” (ELKAIM, 1989 p. 28).

Há momentos no atendimento/acompanhamento em que o profissional é extremamente afetado pelas ações, pela dinâmica familiar que avançam ou não. O sistema familiar vai ser afetado de forma diferente, pois as situações humanas não são separadas do sistema que o observa. O profissional implica e é implicado.

Depraz (2005) descreve três traços dessa experiência (relacional - profissional e indivíduo/família) para que seja ressonância, que se segue:

> (1) a empatia que se opera na terapia familiar é uma experiência sentida e não, em primeiro lugar, um processo cognitivo; além disso (2) a experiência vivida do terapeuta não é a sua própria. Em outros termos, não se trata de sua
>
> experiência exclusivamente individual, mas da experiência que emerge partilhada com o conjunto dos membros da família: eis porque a empatia não é uma transposição em imaginação dos meus próprios estados psíquicos nos estados psíquicos do outro, mas a aparição sentida como comum de uma experiência vivida originalmente de modo compartilhado. Enfim (3) a atitude do terapeuta tem necessidade de ser suficientemente flexível diante de suas próprias crenças profundas, diante de seus preconceitos enraizados para criar uma maleabilidade apropriada na visão da situação, o que permitirá evitar repetir o mesmo processo crítico. Com efeito, se o terapeuta não é maleável o bastante [...], ele vai confirmar inevitavelmente as crenças profundas da família (p. 28).

Outro fator a ser considerado são as condições de trabalho em que os profissionais estão inseridos. A precarização, a flexibilização das condições de trabalho, os vínculos empregatícios, a violência no campo entre outros, são elementos que interferem diretamente na forma que o profissional se relaciona com o campo, com a instituição em que trabalha e público atendido. De acordo com Iamamoto (2014):

> As condições que circunscrevem o trabalho do assistente social expressam a dinâmica das relações sociais vigentes na sociedade. O exercício profissional é necessariamente polarizado pela trama das relações e interesses sociais e participa tanto dos mecanismos de exploração e dominação quanto, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, de respostas institucionais e políticas às necessidades de sobrevivência das classes trabalhadoras e da reprodução do antagonismo dos interesses sociais (IAMAMOTO, 2014, p. 610).

Ainda que a autora fale de uma categoria profissional específica na referida citação, os profissionais que atuam na área social tem se deparado frequentemente com essas condições.

COMENTÁRIOS CRÍTICOS

Diante do exposto, é importante ter em vista que, o fazer profissional deve se pautar no respeito ao tempo da família. O profissional não pode agir como se a realidade fosse estática. Na verdade, a mesma é dinâmica – inclusive para as famílias de transição rígidas. Para a atuação profissional, é importante compreender este fato e criar as estratégias de intervenção que respeite esse tempo, para que a família não

saia com desinteressada e o profissional abandone o caso de forma rápida, caso não obtenha uma resposta satisfatória.

Compreender o contexto familiar, as relações sociais comunitárias permite que o profissional tenha um olhar mais ampliado, entendendo que outros fatores podem influenciar o fazer profissional de subjetiva e objetiva.

As situações de violência afetam diretamente o profissional, mas, principalmente, as famílias que são acompanhadas por ele. Estudar questões como o racismo, preconceito, homofobia entre outros, torna esse profissional mais apto a interferir na sociedade. Quando ele deixa de responsabilizar a família, de sobrepor os seus valores pessoais e compreende que a situação macrossocial, leia-se: político-econômica e cultural afeta cotidianamente nas situações microssociais, ou seja, relações comunitárias e familiares.

Se for analisado que só no ano de 2013, 4.864 adolescentes (12 a 17 anos) foram assassinados no Brasil. Destes, 1012 (20,80%) dos casos foram contra adolescentes brancos e 3852 (79,19%) casos contra adolescentes negros, nota-se que há um número altíssimo de adolescentes assassinados, sobretudo os negros. É preciso saber interpretar isso e que políticas afirmativas são necessárias para os territórios pauperizados.

O tempo de intervenção, sobretudo na vida dessas famílias, que sofrem e presenciam diretamente todo tipo de violência e mesmo assim encontram formas de sobreviver e ultrapassar algumas barreiras impostas historicamente, não pode ter resultados imediatos, demanda tempo e um projeto que dê conta de um amplo contexto histórico e estrutural que possui alguns limites, mas também, possibilidades.

Desta forma, vemos como uma das formas de ultrapassar esses limites, o trabalho articulado com a rede de atendimento. Este visa compreender e ver a situação problema vivenciada pela família, território, sobre múltiplos olhares, facilitando o trabalho, criando meios de acesso e acolhimento para a família, assim como uma apreensão mais ampla sobre o caso.

No território de Jardim América, o trabalho com a família Nascimento, ainda precisa de mais avanços, mais inserção das instituições que possam garantir efetivamente os direitos das crianças, como o CREAS e o Conselho Tutelar, como também o CAPS Ad sobre a saúde da Maria. Para tal, é preciso além do compromisso profissional, apoio a essas instituições que são responsáveis por grandes territórios e não possuem equipe técnica suficiente para cobrir os espaços mais afastados e sem grande visibilidade do poder público como a localidade estudada.

Por fim, chegamos à conclusão, que o presente artigo poderá contribuir de alguma forma para refletir a prática profissional pelo paradigma sistêmico, o trabalho em rede, mas, sobretudo também dar visibilidade a esses territórios. O trabalho desenvolvido pelos atores locais e o articulador local cumpriu um grande papel, com grandes possibilidades de avanço. O presente artigo será repassado para a rede local, visando dar visibilidade para as condições que muitas famílias vivem na localidade, além de

aumentar a discussão sobre o trabalho em rede e refletir sobre a prática profissional no trabalho com famílias, possibilitando a contribuição para pequenas, mais potentes alterações das situações com acompanhamentos eficazes que possibilitem, por sua vez, alterar a realidade dos envolvidos.

REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, R. C. B. **Comando Vermelho: o que se disse liberdade se tornou controle.** Trabalho de Conclusão de Curso (Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

ALVARENGA, T. P. **Relação entre novos e antigos moradores num sub-bairro periférico: notas sobre a política habitacional, segregação e preconceitos.** Rio de Janeiro, 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

AUSLOOS, G. **A Competência das Famílias: Tempo, Caos, Processo**. Rio de Janeiro: Booklink, 2011.

CAMPOS, A. **Do Quilombo à favela: a produção do "espaço criminalizado" no Rio de Janeiro**. 3ºed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

DEPRAZ, N. **A ética relacional: uma prática de ressonância interpessoal.** *In:* Revista do Departamento de Psicologia - UFF, v. 17 - n. 2, p. 19-34, Jul./Dez. 2005.

DIANA, P. M. C. **Uso do genograma e ecomapa como instrumentos de abordagem familiar: relato de experiência em cidade da região metropolitana de Belo Horizonte.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Atenção Básica em Saúde da Família) – Universidade de Minas Gerais. Lagoa Santa/MG, 2014.

GRAHAM, A. e BRAHIM, V. **Guia Prático: Trabalho Social com Famílias**. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Associação Brasileira Terra dos Homens, 2013.

IAMAMOTO, M. V. **A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro**. *In:* Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 120, p. 609-639, out./dez. 2014.

_____, M. V. **O Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 26 ed. – São Paulo, Cortez, 2015.

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

CAPÍTULO 14

FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NA BAHIA

Angelo Dantas de Oliveira
Universidade do Estado da Bahia – UNEB
Departamento de Educação
Salvador - Bahia

Célia Tanajura Machado
Universidade do Estado da Bahia – UNEB
Departamento de Educação
Salvador - Bahia

RESUMO: O presente texto apresenta uma reflexão sobre a estrutura do federalismo no Brasil e sua relação com as políticas públicas para a educação por meio dos regimes de colaboração e cooperação, implementadas no Estado da Bahia, através do Programa de Apoio a Educação Municipal – Proam. Tais reflexões tem como objetivo analisar como os regimes de colaboração e cooperação, que conduzem de forma programática o federalismo brasileiro, influenciaram a efetivação das políticas públicas para a educação no Estado da Bahia, no período de 2011 a 2015. Para a consecução deste objetivo foi necessário construir uma metodologia que se valeu da pesquisa bibliográfica, para discutir o federalismo e as relações federativas no contexto dos regimes de colaboração e cooperação, e, da pesquisa documental para coletar informações que apontam para a abrangência e densidade das políticas públicas efetivadas. A título de resultado foram apresentados elementos que apontam para o estreitamento das relações federativas entre o Estado da Bahia e seus municípios, bem como, aspectos que demonstram como a efetivação das políticas públicas contribuiu para qualificar os Sistemas Municipais de Ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Regime de Colaboração e Cooperação. Políticas Públicas. Gestão da Educação.

ABSTRACT: This text presentes a reflection on the structure of federalismin in Brazil and your relationship with public policies for education through the schemes of collaboration na cooperation , implemented in the State of Bahia in the North-East through the municipality education support program - Proam. Such reflections aims to examine how collaboration and cooperation schemes, leadingprogrammaticallythebrazilianfederalism, influenced the execution of public policies for education in the State of Bahia, in the period from 2011 to 2015. To achieve this objective it was necessary to build a methodology that used the bibliographical research, to discuss federalism and relationships States in the contexto of collaboratio and cooperation schemes, and documentary research to collect informatio that points to the scope and desnity fo public policies take effect. As results were presented elements that point

to the relations States between the State of Bahia and its municipalities, as well as, aspects which demonstrate how the implementation of public policies contributed to qualify the municipality Education Systems.
KEYWORDS: Federalism. Collaboration and Cooperattion Arrangements. Public Policies. Management Education.

1 I INTRODUÇÃO

A normatização do federalismo no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, inovou ao propor uma estrutura tripartite com a ascensão dos municípios à condição de ente federado. Esta ascensão fez emergir discussões relevantes no contexto do direito constitucional, colocando de um lado os que apontam de forma negativa (SILVA, 2012) e do outro, os que enxergam pontos positivos (BONAVIDES, 2016). Ao tomar o aspecto material da efetivação dos pressupostos normativos e programáticos das políticas públicas, notório é que, são nos municípios onde efetivamente as políticas públicas produzem os seus resultados. A partir desta perspectiva esta pesquisa alinha-se com a opção que toma a ascensão dos municípios como relevante para o federalismo nacional.

Com a reestruturação do federalismo (COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. M. de; 2010) houve relevantes alterações sobre as políticas públicas para a educação, pois, estas passaram a ser conduzidas sob a influência dos regimes de colaboração e cooperação entre os entes federados. Tais regimes estão assentados num conjunto de competências normatizadas pela Carta Magna e normas infraconstitucionais que legitimam o processo de descentralização da gestão pública.

No contexto da reconfiguração das relações federativas e da descentralização da gestão pública, em 2007, no Estado da Bahia, foi criado no âmbito da Secretaria de Educação do Estado, o Programa de Apoio a Educação Municipal (Proam). O objetivo do Proam consiste em propor o fortalecimento dos Sistemas Municipais de Ensino, através de políticas públicas de assessoramento reguladas pelo regime de colaboração entre os entes federados (DAVID, Ana Celeste da Cruz *et. al,* 2014). O conceito de sistema utilizado neste estudo é o desenvolvido por Genuíno Bordignon, em sua obra “Gestão da Educação no município: Sistema, Conselho e Plano”, onde o mesmo afirma que “um sistema articula e organiza um conjunto de instituições e normas, formando um todo sinérgico” de modo que “as normas constituem o elemento articulador, organizador, que estabelece a coerência da ação de cada parte no todo em vista de sua finalidade” (BORDIGON, 2009, p.28).

Ao buscar compreender como a nova configuração do federalismo brasileiro tem influenciado a efetivação das políticas públicas para educação na Bahia, faz-se necessário analisar como tem ocorrido a materialização dos regimes de colaboração e cooperação perante as políticas públicas para educação no Estado. Para tanto,

entendeu-se que os regimes de colaboração e cooperação, associados às limitações impostas pelas competências normativas, certamente, influenciaram na definição da agenda de políticas públicas estabelecida entre os entes federados.

Assim, o que se procura refletir neste trabalho são alguns reflexos promovidos pelos regimes de colaboração e cooperação sobre as políticas públicas para a educação, coordenadas pela Secretaria Estadual (SEC), através do Programa de Apoio à Educação Municipal – Proam no período de 2011 a 2015.

A pesquisa se baseou em dois tipos de levantamento de dados e informações. O primeiro, de natureza bibliográfica, visou discutir as relações federativas, os regimes de colaboração e cooperação entre os entes federados, e, sua influência sobre as políticas públicas de educação. O segundo, de natureza documental, analisa o projeto de constituição do Proam e os relatórios de três políticas públicas por ele desenvolvidas, apresentando alguns números com a abrangência de atuação e alguns resultados. Os relatórios escolhidos são: Projeto de Assessoramento à Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação (PARES); Projeto de Assessoramento à Elaboração de Plano Municipal de Educação (PME); Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME). A escolha destes ocorreu em virtude de as atividades realizadas pelo Proam apontarem para questões que envolvem a organização das secretarias municipais de educação (PARES), paras as políticas educacionais de longo prazo (PME) e o órgão que tem a função de normatizar a educação no município (CME).

2 I DO CONCEITO DE FEDERALISMO ÀS RELAÇÕES DE COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

Silva (2012, p.99), no âmbito do direito constitucional, conceitua federalismo como a "[...] união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa". Tal compreensão encontra sintonia no campo da educação com Abrucio e Segatto (2014, p.41), que, reiteram que "[...] a Federação consiste em uma forma de Estado que busca conjugar, em um mesmo território, princípios de autonomia e interdependência". Ainda neste campo, Saviani (2011, p.02), compreende o federalismo, ao analisar a estrutura do Estado, como a "[...] unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns".

O conceito de federalismo traz consigo uma reflexão sobre a interdependência entre os entes federados, sem, contudo, ferir a autonomia de cada um deles. Para manter o equilíbrio na relação dos entes federados se estabeleceu como princípio os regimes de colaboração e cooperação. Estes encontram legitimidade nas competências legais instituídas, como aponta Cury (2008, p.1196) "[...] trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas".

As normas de competência são descritas por Silva (2012, p. 479) como a "[...] faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões". Para além do conceito, é necessário identificar os critérios que classificam as competências, sendo estes: a forma, o conteúdo, a extensão e a origem.

Para a análise a que se propõe este texto o critério mais apropriado é o da extensão, por demonstrar que a participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material das ações de Estado pode ser exclusiva, privativa, comum, concorrente e suplementar.

Dentre os elementos que compõem o critério de extensão, os que mais se adequam a este estudo são o concorrente e o suplementar. O primeiro por possibilitar que um mesmo assunto ou matéria possa ser disposto por mais de um ente federado, contudo, sob a primazia da União para fixar regras gerais, como ocorre com as políticas de educação. O segundo (comum) consiste, segundo Silva (2012, p.481), na faculdade de "[...] legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de um venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente".

Ao associar o conceito de competência ao critério de extensão, vinculando-os ao de federalismo para tratar da repartição do poder em múltiplas instâncias, contribui para compreender como as decisões de governo concorrem para promover a descentralização programática das políticas públicas. Tais políticas se vinculam ao princípio da predominância do interesse "[...] que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal" (SILVA, 2012, p.478).

O princípio da predominância norteia o processo de descentralização das políticas públicas no Brasil. Conforme aponta Costa *et al* (2010, p.49), "[...] a descentralização implica transferência de competências e de poder [...]", entre os entes federados. Desta forma, a temática da descentralização tem ganhado destaque nos estudos que tratam da relação entre o federalismo e a educação no Brasil, por possibilitarem análises sobre a aproximação e a interlocução entre as entidades componentes do Estado e seus limites.

Bordignon (2009), Saviani (2011), Dourado (2013), Cury (2014), Abrucio e Segato (2014), ao debaterem a formação do Sistema Nacional de Educação, reiteram o papel do federalismo na construção das relações de centralização e descentralização de poder entre as instâncias governamentais e o seu papel na construção normativa das políticas públicas. Analisando a descentralização, Pinto (2014) apresenta um estudo sobre o planejamento e o financiamento da educação, a partir dos recursos financeiros concentrados na União e repassados aos municípios, de forma colaborativa e cooperativa, por meio do fundo de financiamento da educação, o Fundeb. Azevedo (2011) se dedicou a estudar a relação colaborativa entre a União e municípios dos Estados nordestinos na implementação de políticas públicas, como o programa de Formação de Conselheiros Municipais de educação, o Pró-Conselho, que visava

fortalecer os mecanismos de democratização da gestão da educação com o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação.

Como se percebe os processos de descentralização apontam para as transferências de responsabilidades para os municípios, entes recém-alçados e incorporados ao pacto federativo. Para Bonavides (2016), tal ascensão foi um avanço na proteção da autonomia municipal:

> [...] as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988, a respeito da autonomia municipal, configuram, indubitavelmente, o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história (BONAVIDES, 2016, p. 341).

No que concerne à temática da educação diante das relações federativas, dos regimes de colaboração e cooperação, e do processo de descentralização, a Constituição de 1988 trouxe, em seu Artigo 211, caput e § 4º, as diretrizes para a organização do regime de colaboração dos sistemas de ensino entre os entes federados.

> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
>
> § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, 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;
>
> § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
>
> § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.
>
> § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
>
> § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 1988)

As diretrizes programáticas estabelecidas pela Constituição de 1988 apontam para uma descentralização política e administrativa associada ao processo de municipalização do ensino que consiste na transferência, para os governos locais, das responsabilidades pela melhoria no atendimento e na qualidade do ensino público. Assim, o referido artigo constitucional aponta para as normas programáticas para uma atuação integrada dos entes federados.

Em harmonia com a Carta Magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, em seu artigo 8º, ao buscar estabelecer diretrizes que apontam para a organização dos sistemas de ensino, reitera o princípio programático da colaboração.

> Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.
>
> § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.
>
> § 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (BRASIL, 1996)

Monlevade (2010, p.6) traz contribuições relevantes para compreender a discussão em torno dos regimes de colaboração e cooperação. Este autor afirma que é necessário entender e distinguir os sentidos normativos que se colocam sobre os conceitos de cooperação e colaboração. Ambos os regimes são citados na Constituição e em leis infraconstitucionais sem, contudo, terem sido regulamentados. Desta forma, ele afirma que o termo colaboração está próximo do aspecto normativo dos sistemas de ensino, enquanto cooperação se aproxima da função executiva das ações entre os entes. Sintetiza então o autor:

> Em primeiro lugar, como decorrência do princípio da democracia republicana e da gestão democrática do ensino público, a escola e as redes de ensino são os sujeitos novos da autonomia da educação escolar, antes concentradas nas hierarquias administrativas. Aos entes federados, autônomos por natureza na função executiva, cabe o regime de cooperação (art. 23, V), a ser definido por lei complementar. Aos sistemas de ensino, autônomos por definição na função normativa, cabem o regime de colaboração, a que aludem o art. 211 e vários dispositivos da LDB (MONLEVADE, 2010, p.06).

É no contexto desta discussão sobre a reconfiguração das relações federativas e dos regimes de colaboração e cooperação, que o Estado da Bahia, através da Secretaria de Educação, no âmbito da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional (Supav) e da Coordenação de Políticas Educacionais, instituiu, no ano de 2007, o Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam).

De imediato, o projeto que instituiu o Proam, trouxe como argumento para justificar a sua criação o caráter normativo da Constituição de 1988, em seu artigo 211, “uma vez que ficam demarcados os esforços do governo para introduzir os princípios de descentralização política e administrativa no campo educacional” (BAHIA, 2007, p.2).

Outra justificativa utilizada foi a de que a descentralização e a municipalização da educação têm esbarrado em dificuldades operacionais na organização dos seus sistemas de ensino “uma vez que, em muitos casos, já se desvincularam do sistema estadual, mas ainda não funcionam como sistema propriamente dito” (BAHIA, 2007, p. 02). Tal justificativa reforça a compreensão de que “[...] o maior desafio da educação hoje está no nível municipal”, de modo que, diante dessa conjuntura, o Programa de Apoio a Educação Municipal – Proam, surge “como um instrumento articulador e incentivador para uma educação pública de qualidade no Estado da Bahia” (BAHIA, 2007, p. 03).

3 | O PROAM E A EFETIVAÇÃO DOS REGIMES DE COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO DIANTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NA BAHIA

Ao analisar o projeto que criou o Proam ficou patente que o eixo central da sua justificativa foi o princípio da descentralização política e administrativa no campo educacional contido no processo de municipalização "[...] o qual, além de atribuir aos municípios à responsabilidade de organizar e gerir seu próprio sistema de ensino delega aos mesmos a responsabilidade pela manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil e, principalmente, do Ensino Fundamental [...]" (BAHIA, 2007, p.2).

Há no projeto a compreensão de que a descentralização e municipalização consistem na transferência, para os governos locais, de muitos encargos e decisões que podem gerar melhorias nas condições de gestão dos Sistemas Municipais de Ensino, e, consequentemente, promover uma melhor qualidade do ensino público. Como se pode observar o centro desta percepção se encontra nas relações federativas e nos regimes de colaboração e cooperação.

Com a clareza de que os municípios do Estado da Bahia necessitavam de apoio para desenvolver algumas políticas públicas no campo da educação é que a Secretaria de Educação do Estado se coloca, através do Proam, numa posição de fomento e de articulação para "[...] desenvolver estratégias para integração e melhoria da qualidade da educação, prestando atendimento aos municípios, de forma a assegurar uma distribuição proporcional de responsabilidades, fortalecendo, assim, a colaboração entre Estado e municípios" (BAHIA, 2007, p.3).

As políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Proam buscaram convergir e construir relações federativas autônomas, colaborativas e cooperativas. O princípio da autonomia foi respeitado, e para que o município pudesse participar das políticas implementadas ele tinha que assinar um termo de adesão. Com a adesão se estabeleciam os limites federativos por competência, assim como, as atribuições de cada ente perante as suas responsabilidades diante dos regimes de colaboração e cooperação.

As primeiras políticas de educação executadas sob a responsabilidade do Proam no período de 2007 a 2011 foram aquelas que buscaram fortalecer os Sistemas Municipais de Ensino, conforme quadro a seguir:

PROJETOS IMPLANTADOS	CARACTERIZAÇÃO	ABRANGÊNCIA
Projeto de Assessoramento à Elaboração de Plano Municipal de Educação (PME).	Assessoramento e elaboração do PME, por meio de visitas técnicas e acompanhamento a distância à equipe técnica da secretaria municipal de educação (SME).	285 municípios, com 1.015 técnicos das SME diretamente envolvidos.
Projeto de Assessoramento à Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação (PARES)	Assessoramento e elaboração da Lei de Reestruturação, Regimento Interno e Memorial das SME, por meio de visitas técnico-pedagógicas e acompanhamento a distância à equipe técnica da secretaria municipal de educação.	19 municípios, com 50 técnicos das SME diretamente envolvidos.
Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME)	Realização de oficinas de formação de conselheiros municipais de educação e acompanhamento aos CME nos municípios, fortalecendo a atuação dos mesmos.	127 Conselhos Municipais de Educação, com participação de 512 componentes.
Programa de Formação Continuada para Gestores escolares (PROGESTÃO)	Trata-se de um programa de formação continuada de gestores escolares das redes estadual e municipais, em parceria com o CONSED e MEC/FNDE.	416 municípios com 4.179 cursistas da rede estadual e 16.417 cursistas das redes municipais
Projeto de Monitoramento e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR)	Assessoramento aos municípios na elaboração do diagnóstico da educação municipal e execução das ações do PAR, em parceria com o ISP/UFBA e FNDE/MEC, oportunizando a captação de recursos e adesão a programas e projetos do Governo Federal.	414 municípios atendidos.

Tabela 1 – Políticas públicas efetivadas pelo Proam **(2007-2011)**

Fonte: Fonte: Programa de Apoio a Educação Municipal/SEC (2011).

Os resultados das políticas públicas executadas pelo PROAM trouxeram impactos relevantes para as os Sistemas Municipais de Ensino, principalmente, no que concerne aos seus objetivos primordiais que são o estreitamento das relações federativas com os municípios e a qualificação técnica das equipes que atuam nas Secretarias de Educação dos Municípios, conforme se apresentam nos resultados aferidos nos relatórios das Ações.

Com relação ao Projeto de Assessoramento à Elaboração de Plano Municipal de Educação (PME), iniciado em 2008, com responsabilidade de assessorar a elaboração do PME apresentam-se como resultados até a data limite (24 de junho de 2015) estabelecidos pelo MEC para postagem dos planos os seguintes números:

ETAPA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Com Comissão Coordenadora instituída	00
Com Diagnóstico concluído	00
Com Documento-Base elaborado	04
Com Consulta Pública realizada	02
Com Projeto de Lei elaborado	04
Com Projeto de Lei enviado ao Legislativo	07
Com Lei aprovada	05

Com Lei sancionada	395
TOTAL	**417**

Tabela 2 – Situação dos municípios em relação às etapas do processo de elaboração ou adequação dos planos municipais de educação (2008-2015)

Fonte: Fonte: Programa de Apoio a Educação Municipal/SEC (2015).

O Projeto de Assessoramento à Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação (PARES) surgiu com a intenção de contribuir com a reestruturação das Secretarias Municipais de Educação. Ele pretendeu qualificar, por meio de processos formativos, os sujeitos envolvidos na gestão da educação nas redes municipais de ensino. Ele foi executado durante o ano de 2012 e gerou os seguintes resultados:

ETAPA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Elaboração do organograma	18
Elaboração do Regimento Interno	18
Elaboração de memórias sobre a experiência	18
Revisão da Lei de Estrutura Administrativa	18
Revisão dos marcos legais da educação municipal	18

Tabela 3 – Resultados produzidos pelos 18 municípios atendidos no Projeto PARES (2011-2012)

Fonte: Fonte: Programa de Apoio a Educação Municipal/SEC (2012).

Com relação ao Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME), que tem o objetivo de qualificar os conselheiros municipais e fortalecer os Sistemas Municipais de Ensino, os números trazidos pelos relatórios são os seguintes:

ANO	DIREC	TÉCNICOS	MUNICÍPIOS E CME	COMITÊS LOCAIS DO PAR	Nº DE CONSELHEIROS
2012	30	11	127	127	512
2013	04	06	24	24	140

Tabela 3 – Abrangência da Formação do Projeto de Formação dos Conselheiros Municipais de Educação (Proam/CME 2011-2012)

Fonte: Fonte: Programa de Apoio a Educação Municipal/SEC (2013).

Os dados mostram a ampla abrangência que as ações desenvolvidas pelo Proam alcançam. Com relação ao PME a cobertura atinge 100% dos municípios do Estado e chega ao resultado de 94% dos Planos Municipais sancionados. Há que se destacar que nessa ação houve a interação dos três entes da federação (União com o MEC, o Estado com a SEC-BA e os Municípios com suas secretarias) em virtude da política pública de elaboração dos Planos Municipais compor a política nacional de elaboração dos planos de educação (Plano Nacional de Educação – PNE, Plano Estadual de Educação – PEE, Plano Municipal de Educação – PME) como uma política pública

que estabelece metas para serem cumpridas ao longo de uma década.

As duas outras ações (PARES e CME) foram elaboradas e efetivadas pela Secretaria Estadual de Educação. Elas tiveram uma abrangência menor, porém relevante. A primeira com adesão de 18 municípios correspondeu a apenas 4,3% dos municípios baianos, contudo, os resultados obtidos permitiram que estes conseguissem reestruturar a gestão da educação criando um padrão a ser seguido. A segunda obteve adesão de 151 municípios em dois anos, o que corresponde uma abrangência de 36% dos municípios baianos, fortalecendo a atuação de 151 Conselhos Municipais de Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão apresentada neste trabalho aponta para, de um lado, a intensificação das relações federativas no âmbito das políticas públicas para educação, e por outro por um gradativo processo de amadurecimento e efetivação das relações de colaboração e cooperação entre os entes federados. Aponta ainda, através dos resultados obtidos pelo Proam, que houve uma mudança de paradigma com relação à implementação das políticas públicas na Bahia, ou seja, as mesmas vêm se efetivando por meio de uma relação democrática, respeitando a autonomia dos entes federados envolvidos.

Com relação à estrutura do federalismo no Brasil, pode-se dizer que, após a elevação dos municípios à condição de ente federado, houve um movimento mais intenso no processo de descentralização político-administrativo das políticas públicas para educação. Contudo, esse processo associado a municipalização vinha deixando lacunas nos Sistemas Municipais de Ensino, principalmente, no que concerne a qualidade da gestão e da elaboração das normas que regem a educação nos municípios. Neste contexto a atuação da Secretaria de Educação do Estado passou a ocupar papel estratégico com o oferecimento de ações de cooperação técnica com o objetivo de qualificar e fortalecer os Sistemas Municipais.

No que diz respeito a atuação do Proam há que se concluir que ele ocupa papel fundamental na articulação das ações que se materializam em políticas públicas demandadas pela agenda de políticas públicas do governo, que, ao garantir as condições de efetivação das ações demonstra que é necessário criar as condições para que os regimes de colaboração e cooperação se materializem em prol da qualidade da educação no Estado.

Por fim, destaca-se que os desafios para qualificar a educação nas redes municipais de ensino da Bahia, ainda têm um longo trajeto a percorrer, e dependerá, fundamentalmente, da continuidade das políticas já executadas pelo Proam, sem que haja rompimentos ou descontinuidades em seu processo de consolidação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C.I. O manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. *In*: **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014, p.40-57.

AZEVEDO, J. M. L. de. A colaboração da União e os mecanismos de gestão democrática da educação em municípios do Nordeste. *In*: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, J. M. de R; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011, p. 173-198.

BAHIA. **Projeto:** Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado da Bahia**.** Salvador, Bahia: Secretaria Estadual de Educação, 2011a.

BAHIA. **Reunião Técnica de Avaliação dos impactos do PROAM – ano 2011**. Secretaria Estadual de Educação, 2011b.

BAHIA. **Relatório da formação de Conselhos Municipais de Educação – ano 2012.** Secretaria de Educação do Estado da Bahia, 2012.

BAHIA. **Relatório da formação de Conselhos Municipais de Educação – ano 2012.** Secretaria de Educação do Estado da Bahia, 2013.

Bahia**. Relatório de Encerramento da Atuação da Rede de Assistência Técnica para Elaboração ou Adequação dos Planos de Educação no Estado da Bahia.** Secretaria Estadual de educação, 2015.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2016.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012.

COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. M de. Federalismo Cooperativo Brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Perspectivas em Políticas P**úblicas. Belo Horizonte, Vol. III Nº 5, p. 43-62 l jan/jun 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** Volume 22, n.1, p. 41-67, jan/jun. 2006.

DAVID, Ana Celeste da Cruz *et. al*. Programa de Apoio À Educação Municipal (Proam): uma experiência de fortalecimento das municipalidades no contexto educacional baiano. *In*: **IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação**, 2007, Porto, Portugal. Comunicações Orais. Porto: Associação Nacional de Política e Administração da Educação – Anpae, 2014. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/AnaCelesteDaCruzDavid_GT5_resumo.pdf>. Acesso em 05 nov. 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os Obstáculos ao Direito à Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 21 de novembro de 2016.

MONLEVADE, João. **Educação Escolar**: colaboração e cooperação nas políticas públicas. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/conferencia/documentos/texto_monlevade.pdf.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, Descentralização e planejamento da Educação:

desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**. V.44, n.153, p. 624-644, jul./set. 2014.

SAVIANI, Dermeval. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, 17 ago. 2011. Disponível em: http://grabois.org.br/portal/revista.int.php/id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559. Acesso em: 15 jun. 2017.

SILVA, J. A. da.. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Malheiros, 2012.

CAPÍTULO 15

GÊNERO E INCLUSÃO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO

Leandro Fernandes Valente
Universidade Federal do Ceará (UFC)
Sobral – Ceará

Jhennifer de Souza Góis
Universidade Estadual do Ceará (UECE)
Fortaleza – Ceará

Antônia Sheilane Carioca Silva
Universidade Vale do Acaraú (UVA)
Sobral – Ceará

Heliandra Linhares Aragão
Escola de Formação em Saúde da Família Visconde de Saboia
Sobral – Ceará

RESUMO: Diante da modernidade, do dinamismo das relações sociais e adequação dos indivíduos ao mundo do trabalho, este estudo de caso propõe-se analisar as relações de gênero entre pessoas com deficiência física, no Laboratório de Inclusão da STDS/CE. Objetivou-se a investigar essas relações no mercado de trabalho, na atualidade; compreender o significado de inclusão social a partir das falas dos estudados, e como concretizou a inclusão dessas pessoas. Para tal, a pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo, tendo como método a abordagem qualitativa. Conclui-se também que o Laboratório de Inclusão tem papel fundamental para que a inclusão dessas pessoas aconteça.

PALAVRAS-CHAVE: Pessoa com deficiência; Gênero; Mercado de trabalho.

ABSTRACT: In the face of modernity, the dynamism of social relations and the adaptation of individuals to the world of work, this case study proposes to analyze the gender relations among people with physical disabilities, in the STDS / CE Inclusion Laboratory. The objective was to investigate these relationships in the labor market, at present; understand the meaning of social inclusion from the speeches of those studied, and how it concretized the inclusion of these people. For this, the bibliographical research and field research, having as method the qualitative approach. It is also concluded that the Inclusion Laboratory has a fundamental role for the inclusion of these people to happen.
KEYWORDS: Person with a disability; Genre; Job market.

1 I INTRODUÇÃO

As pessoas com deficiência (PcD), historicamente, sofreram com a discriminação. O processo de inclusão destes sujeitos ganhou maior relevância a partir da década de 1970, período em que o Movimento da Pessoa com Deficiência começou a se organizar na busca de uma sociedade inclusiva.

Este período foi marcado pelos primeiros embates ideológicos entre os dois modelos que buscam definir a deficiência: o médico e o social. O primeiro define deficiência como uma questão individual, marcada pela presença de uma patologia, e enquadra o sujeito em um catálogo de doenças, desconsiderando os fatores sociais e culturais. Contrapondo este, em meados do século XX, surge modelo o social, o qual, segundo Diniz (2010), considera que deficiência não é uma lesão incapacitante, mas resultante de uma sociedade não adaptada com os sujeitos que apresentam uma acessibilidade dificultada.

Nessa perspectiva, este trabalho trata-se de um estudo de caso que tem como ponto de análise o modelo social, considerando que a deficiência é o resultado da interação de um "corpo lesionado" em uma sociedade discriminatória. Tal discriminação é apresentada no cotidiano quando as pessoas com deficiência enfrentam ambientes inacessíveis, quando são questionados pela sua inteligência e competência social e quando enfrentam a inabilidade da população em não saber comunicar-se com deficientes visuais e auditivos, por exemplo (DINIZ, 2010).

> as pessoas com deficiência são "pacientes" – eram tratadas como clientela cuja problemática individual estava submetida segundo a categoria de deficiente à qual pertenciam. Fazia-se todo o esforço terapêutico para que melhorassem suas condições de modo a cumprir as exigências da sociedade (JUNIOR, MARTINS, 2014 p.16).

Os movimentos sociais apoiavam a necessidade de encarar a deficiência como um viés social e não mais nos parâmetros biomédicos (DINIZ, 2012). Assim, no modelo social é a relação entre deficiência e sociedade que vai condicionar a funcionalidade, o processo de inclusão e as limitações das PcD's, assim como, eliminar as barreiras arquitetônicas, o medo e o preconceito para com esse sujeitos (JUNIOR; MARTINS, 2014).

Para estudar este universo, é preciso levar em consideração os diversos fatores que fazem parte da sociabilidade das pessoas com deficiência, tais como: fatores culturais e étnico-raciais e as relações de gênero. Estas últimas compõem a análise desse estudo e são indissociáveis do universo humano, uma vez que buscam compreender as relações sociais construídas entre homens e mulheres e como estas determinam o modo de vida das pessoas.

Por muito tempo, teóricos atribuíram à categoria gênero significações que designavam traços biológicos e fisiológicos. Com as discussões acerca da categoria, "as feministas começaram a utilizar a palavra 'gênero' mais seriamente, no sentido literal, como uma maneira de referir-se à organização social da relação entre os sexos." (SCOTT, 1990, p. 2).

Frota (2004), interpretando a categoria gênero de Joan Scott, ressalta ainda que:

> o uso do gênero põe em destaque todo um sistema de relações que pode incluir o sexo, mas não é diretamente determinado pelo sexo (...) se refere aos domínios

> estruturais e ideológicos que implicam as relações entre os sexos (FROTA,2004 p.16).

Mesmo diante de uma perspectiva relacional entre homem e mulher, muitos associavam os estudos de gênero apenas às mulheres, ainda que fosse necessário levar em consideração também os homens, para compreender esta relação. Segundo Scott, "as mulheres e os homens eram definidos em termos recíprocos e nenhuma compreensão de qualquer um poderia existir através de estudo inteiramente separado." (SCOTT, 1990, p.3). Logo, atribuiu-se ao gênero um caráter relacional das relações sociais, compreendendo que o masculino e o feminino foram construídos socialmente. Para Beauvoir (1949), a construção social do gênero acontecesse arbitrariamente, não havendo diferenciação entre os sexos. Assim, não existe o homem e a mulher como categoria universal. Na sua obra "O segundo sexo do ano de 1980", defendeu gênero como uma construção social e afirmou que:

> Ninguém nasce mulher: torna-se mulher. Nenhum destino biológico, psíquico, econômico define a forma que a fêmea assume no seio da sociedade; é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o cadastro que qualificam de feminino. Só a mediação de outrem pode constituir um indivíduo como outro (BEAUVOIR, 1980, p. 9).

As relações de gênero estão presentes em todas as dimensões sociais, tanto no privado como público. No público, encontramos o mercado de trabalho, onde a participação do homem e da mulher se difere no tocante ao acesso, à remuneração e às condições trabalho. De acordo com Antunes (2009 p.109),

> as relações entre gênero e classe nos permitem constatar que no universo do mundo produtivo e reprodutivo, vivenciamos também a efetivação de uma construção social sexuada, onde homens e a as mulheres que trabalham são, desde a família e a escola, diferentemente qualificados e capacitados para o ingresso no mercado de trabalho. E o capitalismo tem sabido apropriar-se desigualmente dessa divisão sexual do trabalho.

Diante da influencia do gênero na sociedade, pode-se perceber que as relações no mercado de trabalho também são impactadas, já que a divisão das atividades laborais é feita de acordo com sua identidade de gênero. O número de mulheres empregadas aumentou, entretanto, ainda há disparidades salariais. "Seu percentual de remuneração é bem menor do que aquele auferido pelo trabalho masculino. O mesmo que frequentemente ocorre no que concerne aos direitos e condições de trabalho." (ANTUNES, 2009 p. 105).

Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009), a desigualdade salarial entre homens e mulheres está presente na realidade. Segundo o estudo apresentado, no ano de 2008, o salário das trabalhadoras correspondia a 71,3% do salário dos homens. É válido ressaltar que as disparidades salariais entre os dois sexos é uma característica de todas as regiões brasileiras.

A inclusão das pessoas na sociedade ocorreu de modo lento e com um ideal baseado na caridade, cujas ações eram desprovidas de embasamento político e poucas vezes encaradas por um viés de direito e cidadania. As ações significativas ocorreram no pós–guerra, período em que a questão da inclusão já se configurava como um problema latente na sociedade brasileira, como afirma Bastos (2006, p.57), "No Brasil, a elaboração de marcos legais para atender às pessoas com deficiência atendeu uma demanda interna da população visando à construção de uma sociedade democrática.". Evidencia-se, portanto, que a necessidade de incluir já era uma cobrança da população com alguma lesão, a qual estava inquieta diante da realidade de segregação, por ser considerada incapacitada, e demandava participar da sociedade de modo integral.

A inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho é marcada por limitações diversas. Segundo estudo do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), de 2013, as vagas de empregos disponíveis não foram ocupadas em sua totalidade e esta realidade é consequência do preconceito dos empregadores, da falta de preparação da instituição para inserir esses profissionais e/ou pelas próprias condições de trabalho.

> porque não são raros os flagrantes de que muitas das exigências que são colocadas nos processos seletivos são bem maiores do que os cargos e/ou funções realmente necessitam, o que, sobremaneira, asseguram que esses postos de trabalho não sejam ocupados. Na prática, porém, esse problema afeta os trabalhadores das mais diferentes características pessoais, embora possua sérias implicações com relação às pessoas com deficiência, dadas as próprias restrições ainda existentes no mercado de trabalho (IDT, 2013, p.1).

Em muitas ocasiões, atribuem o potencial e a competência dos sujeitos a um padrão de normalidade, considerando que o corpo ideal para exercer as funções é aquele com nenhuma limitação aparente. Assim, as pessoas com alguma deficiência, muitas vezes, são consideradas incapacitadas.

No Brasil, a inserção das PcD's no mercado de trabalho, tornou-se mais efetiva com a Lei de Cotas de número 8213, sancionada do ano de 1991, cuja finalidade é garantir a inserção desses sujeitos no mercado, conforme o artigo 93:

> Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:
>
> I - até 200 empregados.....2%;
>
> II - de 201 a 500.....3%;
>
> III - de 501 a 1.000.....4%;
>
> IV - de 1.001 em diante.....5%
>
> (BRASIL,1991)
>
> .

A partir desta Lei, houve significativo aumento da entrada dessas pessoas no mercado de trabalho formal, ainda que seja questionável a qualidade desse processo

de inclusão. Diante deste cenário, este estudo tem como objetivo analisar as realçaçoes de gênero no mercado de trabalho na atualidade.

2 I METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de natureza qualitativa. Consoante Polit e Hungler (1995), a abordagem qualitativa coleta e analisa sistematicamente materiais narrativos. Tem caráter mais "subjetivo". Esse tipo de abordagem trabalha com o "universo dos significados" (MINAYO, 1994) e considera que o real se configura como um espaço complexo de relações sociais, que envolvem crenças, valores e atitudes dos sujeitos.

> [...] parte-se da premissa de que é imprescindível compreender os determinantes sociais que conduzem a vida dessas pessoas, e as abordagens qualitativas buscam justamente compreender essa realidade que os números indicam, mas não revelam (MINAYO et al, 1994, p. 14).

O primeiro processo metodológico da construção dessa pesquisa ocorreu por meio de contato com a coordenação do Laboratório de Inclusão, cujo objetivo era a autorização para o desenvolvimento da pesquisa de campo. A fim de conseguir maior aproximação com o objeto, utilizou-se também como técnica a observação participante. A referida técnica é definida como a "[...] participação real do observador na vida da comunidade do grupo ou de uma situação determinada. Neste caso, o observador assume, pelo menos até certo ponto, o papel de um membro do grupo." (GIL, 1995, p. 108). Assim, optou-se pela participação do "Grupo de Acessibilidade Humana". Os encontros aconteciam semanalmente no próprio Laboratório de Inclusão e permitiram a aproximação da realidade e dos sujeitos da pesquisa.

Os sujeitos da pesquisa apresentavam deficiência física e estavam vinculados a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) do Ceará por um período superior a dois anos, período suficiente para o acúmulo de relatos e vivências na instituição. Os entrevistados eram terceirizados da secretaria e três deles prestavam serviço na própria sede e outro no Projeto social Primeiro Passo.

Assim, o presente estudo de caso foi composto por quatro pessoas com deficiência física, sendo duas do sexo masculino e duas do feminino, considerando o caráter relacional que a categoria gênero possui. O instrumental de coleta de dados continha 22 questões. As primeiras contribuíram para traçar o perfil dos participantes da pesquisa, com questões referentes à idade, sexo e escolaridade e as demais englobavam assuntos pertinentes à temática, tais como: gênero, inclusão social e mercado de trabalho.

3 I O MERCADO DE TRABALHO COMO ESPAÇO DE INCLUSÃO SOCIAL

A inclusão social é um processo de adaptação da sociedade, a fim de incluir pessoas com as suas necessidades especiais, em seus diversos sistemas sociais, como: escola, transporte e trabalho. Esta acontece em um processo bilateral, ou seja, ao mesmo tempo em que as pessoas excluídas buscam se incluir, a sociedade articula, de forma conjunta, alternativas para se alcançar a inclusão, cujo objetivo maior é a equiparação de oportunidades (SASSAKI, 2006).

Conforme Sassaki (2006), a aceitação apresenta-se como princípio importante para promover a inclusão. Visto que parte da necessidade de aceitar as diferenças individuais e coletivas com o intuito de valorizar a pessoa diante da diversidade humana, perpassando questões como a nacionalidade, a sexualidade, a identidade de gênero, a cor, a idade, a raça e a deficiência.

Outro aspecto importante a ser observado é a possível autonomia adquirida pela pessoa com deficiência, que acaba por possibilitar esse sentimento de se sentir incluída. Para Sassaki (2006, p.35), autonomia "é a condição de domínio sobre o ambiente físico e social, preservando ao máximo a privacidade e a dignidade da pessoa que exerce.". Logo, essa autonomia está intimamente ligada ao domínio da PcD sobre a realidade, perpassando os ambientes físicos e sociais.

Quando questionados sobre como se viam como homem ou mulher com deficiência, identificou-se que o preconceito diante da limitação corporal ultrapassa as questões referentes à identidade de gênero. No entanto, há uma percepção crítica, por parte dos sujeitos, os quais destacaram as condições da imersão da mulher no mercado de trabalho. Foram pontuados os desafios que diariamente são enfrentados para que os direitos conquistados pelas mulheres sejam assegurados. Os entrevistados demonstraram que percebem uma igualdade, quanto ao papel da mulher, no entanto, ressaltam que pode ser uma realidade apenas do Laboratório de Inclusão, reconhecendo que no dia-a-dia de muitas empresas o papel da mulher, enquanto profissional, é desvalorizado.

Ainda que haja esse diferencial qualitativo da inclusão no STDS apontado pelos sujeitos da pesquisa, no quadro de profissionais com alguma deficiência, ainda é possível perceber que as mulheres estão em menor número nos postos de trabalho, na realidade estudada: dos 33 colaboradores com deficiência, 24 são homens; das 14 pessoas com deficiência física, apenas 4 são mulheres.

Na realidade estudada, as duas mulheres investigadas não percebem o preconceito pela identidade de gênero e referiram apenas o fato de "serem deficientes". Observou-se, entretanto, que a inclusão das mulheres no mercado de trabalho, na realidade da STDS, materializa-se de modo equiparado ao dos homens, no tocante aos cargos, funções e salários. Porém, é entendido que o laboratório é um caso especifico, diante da realidade de disparidades encontradas.

4 I CONCLUSÕES

A pesquisa realizada demonstrou que as relações de gênero passam despercebidas no processo de inclusão social, que é marcado por extremo preconceito e inadaptabilidade do meio social. A possibilidade de adentrar no mercado de trabalho de acordo com sua formação em específico, exercendo o que realmente é de sua competência, valorizou a presença das mulheres na instituição. Nesse contexto, elas não se percebem inferiores ou inseridas em uma conjuntura social na qual os homens são os detentores do poder. A autonomia e o empoderamento foram características de todos os depoentes.

Comparada ao número de homens, foi possível identificar que a participação das mulheres com deficiência física ainda é pequena, principalmente quando se observa o quantitativo de contratação até o dia da pesquisa. Assim, ser mulher e apresentar alguma deficiência pode ser empecilho no processo de contratação, já que são dois motivos reais de preconceito presentes na sociedade como um todo.

Sobre as condições e relações de trabalho, foi visto que elas são harmônicas; dadas as intervenções feitas pelo Laboratório de Inclusão. A todo o momento os entrevistados reforçaram a contribuição do mesmo, apontando que o Laboratório os acompanha e faz as mediações necessárias para que se consiga sempre promover uma inclusão social qualitativa. No entanto, o preconceito ainda perpassa os muros institucionais, mesmo que seja pontual por meio de comentários e atitudes.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho:** Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**.** São Paulo-SP: Boi Tempo, 2009.

BASTOS, Marbenia G. A. Deficiência: marco legal e Institucional. In: VALDÉS, Teresa (Org) **Inclusão de Pessoas com Deficiência no Ensino Superior no Brasil: Caminhos e Desafios.** Fortaleza: EDUECE, 2006. p.57-87.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo**, v.I, II. Tradução Sérgio Milliet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BEHRING, Elaine Rossetti et al. Política social: fundamentos e história. **Revista ORG & DEMO,** v. 14, n. 2, 2013.

Diniz, D.; Santos, W. (Orgs). **Deficiência e Discriminação.** Brasília-BSB: Letras Livres; UnB, 2010.

DINIZ, D; BARBOSA, L; SANTOS, W. Deficiência, Direitos Humanos e Justiça. In: DINIZ, D.; SANTOS, W. (Org.) **Deficiência e Discriminação** Brasília-BSB: Letras Livres, UnB, 2010. p. 99-117.

DINIZ, D. **O que é deficiência**. 1 ed. São Paulo : Coleção Primeiros Passos, Brasiliense,2012.

FROTA, Maria Helena de Paula. Interpretando a Categoria Gênero de Joan Scott. In: FROTA, M. Helena de Paula; OSTERNE, M. do Socorro Ferreira (Orgs.). **Família Gênero e Geração:** Temas Transversais. Fortaleza: Eduece, 2004. P.13-32.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e pesquisa social.** 4. Ed. São Paulo: Atlas 1994.

IBGE. **Censo demográfico 2010**: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

IDT. **As pessoas com deficiência e o mercado de trabalho**. Fortaleza: Setembro,2013.

LABORATÓRIO, inclusão de. **Projeto laboratório de inclusão**. Fortaleza: STDS, 2011.

Lanna Júnior, Mário Cléber Martins (Comp.). **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil** - Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

MARUANI, Margaret; HIRATA, Helena (Orgs.). **As Novas Fronteiras da Desigualdade Homens e Mulheres no Mercado de Trabalho.** São Paulo-SP: SENAC/SÃO PAULO, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza**. Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23 ed. Petrópolis, RJ Vozes 2004.

OIT. **Convenção 111**, 1958.

_____. **Convenção 159**, 1983.

ONU. **Declaração dos direitos das pessoas deficientes.** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/txt/dec_def.txt>. Acesso em: 03 fev. 2015.

SASSAKI, R. K. **Como chamar as pessoas que têm deficiência.** São Paulo: RNR, 2003.

_____. **Inclusão:** construindo uma sociedade para todos. 7. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2006.

SCOTT, Joan. **Gênero:** uma categoria útil para análise histórica: Tradução de Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila. 1990.

SILVA, Otto Marques da. **A *epopéia ignorada:*** a pessoa deficiente na história do mundo de ontem e de hoje. São Paulo: CEDAS, 1986.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso:** Planejamento e Métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

CAPÍTULO 16

INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: ESTRATÉGIA PARA A LEGITIMAÇÃO DA DIVISÃO SOCIAL E ECONÔMICA DO SABER?

Valdenice de Araujo Prazeres
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
Departamento de Educação II
São Luís – MA

RESUMO: O texto é um esforço de produção de um pensamento crítico, mediado pela reflexão de produções de pesquisadore(a)s da temática referente à lógica global que condiciona e/ou determina as políticas de Educação Superior na contemporaneidade, tendo como recorte e campo empírico o processo de expansão/interiorização da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), no qual emerge a proposta de um novo curso de formação docente, denominado Licenciatura Interdisciplinar. Busca identificar convergências com o movimento de internacionalização das agendas educacionais como forma de problematizar os discursos pautados na inovação e pioneirismo da referida proposta.
PALAVRAS-CHAVE: Políticas de Educação Superior. Internacionalização. Processo de Bolonha.

ABSTRACT: The text is an effort of producing a critical thinking, mediated by reflection theme of researcher productions on the overall logic that conditions and / or determines Higher Education policies in contemporary times, with the cut and empirical field the process of expansion / internalization of the Federal University of Maranhão (UFMA), in which emerges the proposal for a new course of teacher training, called Interdisciplinary Degree. Seeks to identify convergences with the movement of internationalization of educational agendas as a way to question the discourses guided by the innovation and pioneering of the proposal.
KEYWORDS: Superior Education Policies. Internationalization. Bologna Process.

1 I INTRODUÇÃO

O quadro da Educação Superior brasileira que vem se delineando nos últimos anos permite vislumbrar uma dissonância em relação às muitas demandas e anseios históricos da sociedade. Nele se inscreve, sobejamente, a opção pela implementação de medidas orientadas por organismos multinacionais – novas instâncias de regulação global e transnacional – no contexto do movimento de reformas da economia, do Estado e da Educação, iniciadas, no Brasil, nos anos 90 do século passado. Medidas que são implementadas no sentido da ampliação do acesso, por exemplo, mas obedecendo à lógica do mercado – do custo-benefício – que no momento demandam

universidades operacionais voltadas para a produtividade e eficiência, o que passa pela viabilização de mecanismos de expansão de baixo custo e de privatização.

Na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), em particular, o processo de expansão/interiorização, iniciado no contexto dessas reformas, foi inicialmente incrementado a partir de um "Plano de Reestruturação" aprovado pela Resolução do CONSUN nº 104/07, (UFMA, 2007), mediante o qual efetivou-se a adesão ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, (BRASIL, 2007). Assim, nos anos seguintes (2009 – 2015), foram construídos e/ou colocados em funcionamento seis novos *campi,* sendo que cinco deles ofereciam apenas cursos de licenciatura. A formação para o magistério, portanto, constituiu-se a única opção de acesso à Educação Superior.

Tal acesso se deu mediante a oferta de um tipo diferente de licenciatura, denominadas Licenciaturas Interdisciplinares (LI) em Ciências Naturais, ou Ciências Humanas ou, ainda, Linguagens e Códigos, que foram apresentadas como um projeto inovador por se tratar de uma proposta interdisciplinar, com currículo organizado a partir de competências e por projetos de trabalho (UFMA, 2010).

Ao refletirmos sobre o porquê dessas novas licenciaturas, algumas inquietações foram surgindo, indicando-nos possíveis caminhos de pesquisa: a proposta de Licenciaturas Interdisciplinares que emerge no contexto da política de expansão da UFMA ganharia inteligibilidade a partir de uma análise sobre os impactos do predomínio das teses neoliberais nas políticas educacionais brasileiras? Como primeira hipótese, começamos a supor: estaria o discurso de apelo à "novidade", ao "pioneirismo" das LI da UFMA e sua potencialidade na superação das debilidades "históricas" da formação de professore(a)s escondendo, por um lado, a expansão de baixo custo e, por outro, propondo arremedos à própria superação dessas debilidades, como o aligeiramento, a precariedade estrutural das condições de formação e a crescente degradação dessa formação, como apontados na literatura específica?

Estas ideias e inquietações deram origem a um projeto de pesquisa para formação doutoral, sendo que neste texto apresentamos algumas aproximações do contexto de expansão/interiorização da referida Universidade, no qual emergiu a proposta das licenciaturas aludidas. Buscamos identificar convergências com o movimento de internacionalização das agendas educacionais, como forma de problematizar os discursos pautados na inovação e pioneirismo da proposta em tela.

Partimos do pressuposto que o desvelamento da realidade requer a apreensão das relações entre singularidade, particularidade e universalidade, bem como um exame de sua gênese e desenvolvimento. Por isso a realização de uma análise de aspectos essenciais do modo de ser do objeto de investigação que o contextualize na atualidade de seus determinantes econômicos, políticos e culturais.

Elegemos como eixos de análise a negação/dificuldade de acesso – ou o acesso diferenciado – à Educação Superior para as classes populares, assim como a oferta desse nível de ensino articulada a um paradigma de importação de cultura, aspectos

que reforçam as desigualdades sociais.

Trata-se, pois, de um esforço de produção de um pensamento crítico, mediante o diálogo com pesquisadore(a)s da temática, acerca da lógica global que condiciona e/ou determina as políticas de Educação Superior na contemporaneidade, assim como da inserção brasileira – e maranhense – nesse cenário de globalização do processo de tomada de decisões, tendo como horizonte a elucidação de seus desdobramentos na formulação de prioridades e estratégias para este nível de ensino.

2 | REFORMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM PROCESSO DE APROXIMAÇÃO DAS AGENDAS INTERNACIONAIS

O final da primeira década do novo século colocou em marcha um movimento de mudanças substanciais na UFMA. O contexto social, econômico, político e educacional que originou tais mudanças tem a marca tanto da continuidade das contradições inerentes à sociedade capitalista – propriedade privada dos meios de produção e, por conseguinte, relações de interesses antagônicos entre capital e trabalho – quanto do movimento que as atualiza, engendrando uma nova configuração do capitalismo mundial "em que numerosos fatores desembocam num novo conjunto de relações internacionais e internas que 'formam um sistema' e que modelam a vida social, não apenas no plano econômico, mas em todas as suas dimensões" (CHESNAIS, 1996, p. 14).

Tais relações têm ensejado uma inserção subordinada dos países periféricos, como é o caso do Brasil, e a adesão às concepções hegemônicas mundiais, num movimento denominado globalização, que se constitui como suporte ideológico para o que algun(ma)s autore(a)s analisam como crise do Estado-Nação.

É importante lembrar que para Chesnais (1996, p. 17), a expressão mundialização do capital corresponde mais exatamente ao termo inglês globalização, "[...] que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta 'globais'". Ademias, ainda segundo este autor, "muitos países, certas regiões dentro de países e até regiões inteiras (na África, na Ásia e mesmo na América Latina) não são mais alcançadas pelo movimento de mundialização do capital, a não ser sob a forma contraditória de sua própria marginalização" (p. 18).

Esse movimento, abrangendo não apenas a dimensão econômica – mediante o aprofundamento das desigualdades –, mas também a social, cultural e política, vem contribuindo, entre outros aspectos, para a dissolução (ou necessidade de reafirmação) de valores locais e para a mudança no papel atribuído às políticas educacionais, assim como do lugar que estas ocupam no contexto de reformas neoliberais.

Com efeito, nos últimos anos, frente ao reforço da hierarquização entre os

países centrais e periféricos, tem-se consolidado uma crescente diminuição da autonomia relativa do campo educacional, pois que o próprio papel do Estado vem se redefinindo, "tendo em conta as novas condicionantes inerentes ao contexto e aos processos de globalização e transnacionalização do capitalismo" (AFONSO, 2001, p. 16). No movimento de mundialização do capital uma das estratégias necessárias e fundamentais são as reformas que cada país deve empreender em suas instituições em direção ao que Silva Júnior (2011, p. 21) nomeia de *sociabilidade produtiva*, tendo a educação lugar de destaque pelo fato de ser "a única forma de socialização cujo ordenamento jurídico é monopólio de Estado".

Na esteira dessas reformas, as mudanças na Educação Superior também se fundamentam em orientações internacionais para os países da América Latina e Caribe, revelando, conforme Catani e Oliveira (2000), um processo de padronização das políticas para os países da região (a despeito do diagnóstico particular de sua realidade), como também o peso dos organismos multilaterais de financiamento, com destaque para o BM, na formulação dessas políticas.

Assim, são vários os documentos que se constituem em diretrizes para a definição de prioridades e estratégias concernentes a esse nível de ensino, sendo necessário sublinhar que concordamos com diversos autores que fazem críticas às ações do BM (CORAGGIO, 2000), considerando seu papel no processo de difusão de um projeto de sociabilidade baseado em um desenvolvimento econômico desigual e perverso, que tem ampliado a pobreza mundial e a concentração de renda, assim como disseminado o receituário de políticas neoliberais com seus parâmetros de relação Estado/sociedade.

Tal quadro é decorrente das opções políticas para concretização da expansão desse nível de ensino, que se colocou como um desafio que deveria ser enfrentado pelos países periféricos em direção à modernização. Nessa perspectiva, o país adotou medidas relativas ao delineamento de um quadro de matiz privatizante baseado, sobretudo, na flexibilização e facilitação da abertura de instituições privadas, sendo desenhado de forma autoritária, muitas vezes mediante decretos. É forçoso citar o Decreto nº 2.207, de 5/04/1997, alterado pelo Decreto nº 2.306 de 19/08/1997 e posteriormente pelo Decreto nº 3.860 de 9/07/2001 para regulamentação do Sistema Federal de Educação, em cujo âmbito foi estabelecida a diversificação das IES, assim como foram normatizadas as atribuições das instituições do setor privado e legitimadas as instituições com fins lucrativos. De acordo com o último as IES são: 1) Universidades; 2) Centros Universitários e 3) Faculdades Integradas; Faculdades; Institutos Superiores e/ou Escolas Superiores.

No que se refere às universidades públicas, verificam-se transformações no seu perfil regidas pela racionalidade do mercado em sua gestão, condizente com as diretrizes da reforma do aparelho do Estado, implementadas durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1998 – 2002). Pautada na redefinição do *modus operandi* dos serviços públicos, tal reforma indicou a mudança de paradigma

da administração pública – da burocrática para a gerencial (GAETANI, 1998).

Desse paradigma, que na essência articula-se aos novos modos de regulação da educação, decorre a subsunção da lógica empresarial de prestação de serviço – o serviço do ensino – contemplando diversos mecanismos a ela afeitos como a concorrência entre estabelecimentos e várias formas de contratualização, como também subordinando todas as tomadas de decisão ao critério da minimização de gastos, otimização dos recursos disponíveis e a maximização do lucro.

A eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva renovou as esperanças pela configuração de políticas mais articuladas aos interesses populares, haja vista sua filiação histórica aos movimentos e lutas no campo do trabalho, em contraposição à lógica exploradora e excludente do capital. Nessa perspectiva, acreditava-se que a democratização do acesso ao nível superior de escolaridade seria uma de suas estratégias para as transformações das estruturas sociais, há muito tempo reivindicadas pela grande maioria da população brasileira. Entretanto, o que se testemunhou nos primeiros anos de seu mandato foi a continuidade das medidas privatizantes e a implementação de ações com maior vinculação às demandas de um mercado educacional em expansão.

Tais medidas de caráter privatizante caracterizaram um primeiro mandato do referido presidente, mas a partir de 2007, as políticas para a Educação Superior seguiram pela via da expansão de vagas nas universidades públicas. Essa mudança de rumos encontra fundamentação em pelo menos dois documentos publicados pelo BM. O primeiro, intitulado "La Educación Superior en los Países en desarollo: peligros y promesas", de 2000, supostamente produzido em conjunto com a UNESCO, e "Construir sociedades del conocimiento", de 2003.

Naquele, há uma mudança no discurso que atribuía centralidade à Educação Básica, argumentando que o investimento nesse nível de ensino garantiria maior retorno social, passando a ressaltar a influência da educação superior no desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades sociais. No entanto, em uma reflexão crítica acerca deste documento, Siqueira (2001, p. 5) considera que tal mudança visa "uma certa manutenção do *status quo*, no que concerne distribuição (*sic*) de recursos, da riqueza acumulada e do próprio conhecimento de forma injusta e desigual". Isso porque o BM defende o estabelecimento de um sistema estratificado, com diferentes tipos de instituições, reservando para alguns poucos, acesso a uma educação mais articulada à pesquisa (ainda que seja aplicada) e para a maioria uma pseudo-educação superior, de baixa qualidade. Subjacente a tal raciocínio, estendido, inclusive, aos países com diferentes condições econômicas e sociais de inserção no movimento de mundialização do capital, não haveria uma divisão entre produtores e assimiladores de conhecimento?

O segundo documento substituiu o termo educação/ensino superior por educação terciária – o que, seguramente, não significa apenas uma mudança despretensiosa. Para tanto, entre outras, reiterava a diversificação das Instituições de Ensino Superior

(IES) como medida fundamental no enfrentamento do desafio de expansão e, por conseguinte, de atendimento à diversidade de interesses/potencialidades do(a)s futuro(a)s aluno(a)s. Mas acrescentava orientações no sentido de ampliação da mobilidade de estudantes, da implementação de sistemas de avaliação e de exames nacionais; da necessidade da articulação entre ciência, tecnologia e prioridades do país e da adoção de uma gestão voltada para resultados – o alcance de metas. É nesse contexto que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) ganham lugar de relevância no movimento de reformas expansionistas desse nível de educação, como discutiremos a seguir.

3 | O REUNI: ESTRATÉGIA DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ASSENTE NO MOVIMENTO EUROPEU

Primeiramente, em 2006, o MEC lançou o Programa de Expansão da Educação Superior Pública SESu/MEC (2003-2006), ou Programa Expandir, que tinha como objetivos centrais a consolidação de duas e implantação de dez universidades federais, assim como a criação de 48 *campi* universitários em diversas regiões do país. E em um segundo momento, no ano 2007, foi criado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o REUNI, como parte integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o qual contemplou um conjunto de decretos, projetos de lei, resoluções e portarias, dando continuidade à reforma educacional brasileira, inclusive a universitária.

Porquanto, a proposta do REUNI foi produzida no âmbito dos debates acerca da Reforma Universitária, sistematizadas no Anteprojeto de Lei enviado à Câmara dos Deputados Federais em junho de 2006 (PL 7200/2006). Tais debates, protagonizados não somente nas arenas políticas, mas também no meio intelectual e acadêmico, teve como alguns protagonistas no delineamento de suas ideias centrais, o Reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA) à época, Prof. Naomar de Almeida Filho, e o professor catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Boaventura de Sousa Santos, os quais, inclusive, alcunharam o projeto denominado "Universidade Nova".

A título sintético, sob a égide desse projeto a universidade pública seria reformada para edificar-se como um modelo híbrido dos sistemas estadunidense e europeu. No entanto, este sistema, por sua vez, vem se propondo a adotar um modelo curricular mais próximo ao que é praticado em alguns casos nos Estados Unidos, no Reino Unido e no Canadá, mediante a adoção de medidas fundamentadas no Processo de Bolonha, movimento deflagrado pela assinatura de uma declaração por 29 ministros de países europeus em 1999 (DIAS SOBRINHO, 2007, p. 117). A Declaração de Bolonha que, em linhas gerais, estabelecia até o ano 2010 deveria ser consolidado o Espaço Europeu

de Educação Superior, visando: aumentar a competitividade e a atratividade em nível internacional da educação superior europeia; melhorar a adaptação da formação dos graduados europeus às demandas do mercado de trabalho; desenvolver a mobilidade interna e externa de estudantes e graduados (BOLONHA, 1999).

Erigido sob a premissa que a consolidação de uma Europa unida e forte demanda a instituição de convergências na educação superior, o Processo de Bolonha, refere-se, pois, à implementação do Espaço Europeu de Educação Superior, em busca de uma uniformização universitária após séculos de história que consolidaram a diversidade organizacional manifesta em distintos modelos. Fruto, aliás, da própria diversidade cultural europeia, da qual decorre, por um lado, os esforços para respeito e manutenção, pois que é entendida como um dos seus valores fundamentais e, por outro, o delineamento de alguns problemas, dentre os quais, a dificuldade de mobilidade de estudantes e profissionais, devido a incomparabilidade dos sistemas universitários.

Nessa perspectiva, a centralidade do Processo repousa nos conceitos de internacionalização e europeização, constituindo-se uma resposta europeia às demandas da mundialização do capital no âmbito desse nível educacional, indo, portanto, de encontro à tradição de baixa integração das universidades, seu isolamento do mundo externo e rigidez estrutural. Tais aspectos as distanciam "do ideal de uma empresa de serviços em um mundo globalizado e dinâmico [. Sendo que] os especialistas geralmente concordam que a atual forma de gestão da universidade é um grave problema para o seu desenvolvimento em um contexto competitivo" (HOTALE; MORA, 2004, p. 942).

Deste modo, tem como horizonte tanto a melhoria da competitividade dos países desse continente na economia disputada pelos EUA e países asiáticos, quanto seu fortalecimento político e cultural e aumento de sua atratividade para estudantes de outros países, algo importante em tempos de entendimento da educação superior como bem comercial (DIAS SOBRINHO, 2007). Oportuna, então, a reflexão de Silva (2011) em artigo que analisa a continuidade/atualização da reprodução das desigualdades sociais no sistema de ensino superior considerando o contexto da ideologia da "Sociedade do Conhecimento", uma das ideias que fundamentam as formulações do Processo de Bolonha:

> Tendo como pano de fundo a competitividade entre os Estados Unidos e a Europa, sabe-se que à ideia de competição subjaz a estratégia de ser o melhor, constituir a instituição de referência, a Universidade de topo, de elite. Porém, este objectivo implica óbvia e necessariamente que só algumas poderão ser de topo, de elite. As restantes estarão ou no meio – com classificação de bom ou razoável – ou então resvalarão para o suficiente ou, pior ainda, serão remetidas para a cauda da tabela, restando-lhes eventualmente a leccionação de cursos com graus de licenciatura no quadro do Processo de Bolonha e "à bolonhesa" – três anos de primeiro ciclo ou, eventualmente, um ou outro curso de segundo ciclo (SILVA, 2011, p. 88).

O Processo estrutura-se em torno dos eixos de harmonização de graus na Europa,

por meio do desenvolvimento de titulações comparáveis; mobilidade de docentes e estudantes no espaço europeu e também mundial; e para isto, o estabelecimento de um sistema de créditos, assim como de acreditação e avaliação, como mecanismo de comparabilidade; a transnacionalização curricular com adaptação às demandas e às características do mercado de trabalho e concretização de modalidades de cooperação científica e profissional a nível nacional e internacional. Nessa perspectiva, comungamos do pensamento de Dias Sobrinho (2007, p. 114), segundo o qual "trata-se de eliminar as barreiras que impedem a livre circulação de capitais, mercadorias, conhecimentos e pessoas, mais propriamente, dos profissionais.

Como principais linhas de ação destacam-se: a estruturação dos cursos da educação superior em três ciclos – totalizando oito anos de estudos e assente no modelo 3+2+3 (equivalentes a graduação, mestrado e doutorado, respectivamente) – sendo que no primeiro deles, obtém-se uma formação geral, interdisciplinar e básica; e a adoção da pedagogia centrada no aluno e na perspectiva do desenvolvimento de competências na formação.

Apesar de não podermos nos deter sobre esse ponto, convém registrar que essas ideias alicerçaram a proposta original das LI na UFMA, que previa uma organização baseada em regime letivo de ciclo trienal, com uma previsão de período mínimo e máximo para integralização de 03 e 04 anos respectivamente. Tal regime foi explicado logo na "apresentação" do Projeto Pedagógico do curso, que esclarecia tratar-se de formação independente que possibilitaria diplomação plena – formação geral, interdisciplinar e básica –, embora pudesse constituir-se também em um "*primeiro ciclo, de segunda licenciatura,* estas de caráter disciplinar, em Matemática, Física, Química e Biologia" (UFMA/PROEN, 2010, p. 7).

Essas ideias alinham-se às tendências das reformas da Educação Superior na Europa no contexto do Processo, sumariadas por Hotale e Mora (2004), como encaminhamentos para a adequação desse nível de escolarização às atuais demandas de formação para a suposta Sociedade do Conhecimento e de uma universidade de massas. A revisão das estratégias pedagógicas para superação do tradicional caráter acadêmico (afeito a uma universidade de elite), bem como das carreiras universitárias para reestruturação da organização clássica em ciclos únicos de longa duração, são pontos integrantes dessa adequação. Assim, a divisão de um longo período em dois mais curtos – não para cursos como Medicina, Arquitetura ou Veterinária, por exemplo – e a importância da obtenção de diploma logo no primeiro deles, o qual deve ter relevância para o mercado de trabalho (e propiciar a entrada do(a)s concludentes) compõem algumas das medidas pensadas para resolver o problema da falta de eficiência do sistema.

Percebendo uma sinergia com a proposta das LI, cabe assinalar que não obstante o Brasil e, por conseguinte, o Maranhão, nunca ter chegado a consolidar um sistema de educação superior com predomínio de universidades de pesquisa, com caráter público e consideráveis graus de autonomia, endossou as críticas ao modelo

europeu e a adoção de medidas postuladas nesse Processo. Não é demais lembrar que os desafios contemporâneos decerto são diferentes para países periféricos e de capitalismo central.

Com base nessas primeiras aproximações a propósito dessa temática, julgamos apropriado fazer referência, mais uma vez, à análise de Silva (2011, p. 85):

> Para além das directrizes de harmonização e sob a razão ou pretexto de alteração de métodos pedagógicos centrados no aluno, há um tácito rolo compressor no actual Processo de Bolonha que é o de um ensino superior a dois ou mais tempos, velocidades e patamares: o ensino superior para as massas traduzido na obtenção das licenciaturas de três anos, desvalorizando-as, e uma pós -graduação em mestrados, também desvalorizados, e sobretudo doutoramentos e pós–doutoramentos para determinadas elites, internamente diferenciadas e hierarquizadas.

Para uma melhor compreensão da significância da influência dos aportes subjacentes ao Processo de Bolonha, recorremos ao que sinalizam Lima, Azevedo e Catani (2008, p. 21): “no início do século XXI, qualquer movimento de reforma universitária que se pretende implantar no mundo, entre outras inspirações e referenciais, obriga-se a fazer[-lhe] menção”. Tal assertiva revela-se compatível com a evidente sinergia com os parâmetros que regem o REUNI e, por conseguinte, com a política de expansão da UFMA no início da segunda década deste século.

Apresentado com o “objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007), o REUNI estipulava, para um período de cinco anos, a meta de elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%, bem como da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito (18:1). Lembremos que, de acordo com o ANDES-SN (2007, p. 13), “historicamente, a relação numérica é de até 10 alunos por professor na graduação, pois o tripé universitário – ensino, pesquisa e extensão – prevê atribuições adicionais ao docente. A maioria das instituições mais antigas e com pós-graduação mais consolidada, situadas quase exclusivamente no eixo Sul-Sudeste, apresenta relação próxima a essa”.

Para participar do programa, as universidades federais deveriam oficializar sua adesão por meio da apresentação de um plano de reestruturação, em consonância com as diretrizes propostas pelo MEC. Após aprovação do plano, um contrato de gestão seria formalizado, tendo por base a pactuação de metas. Tal percurso garantiria a exequibilidade financeira pelo MEC a partir do ano posterior, sendo que os recursos seriam liberados a cada ano, de acordo com o cumprimento das metas, por sua vez aferido por meio do acompanhamento do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC).

Destarte, o REUNI foi pensado sob a égide de promover mudanças sem gastos,

orientando a utilização máxima da capacidade de operação das IFES, o que revela uma potencialidade de comprometimento da qualidade de um movimento a muito reivindicado, ou seja, a ampliação do acesso, com possibilidade de permanência e sucesso da educação superior em universidade pública. Ademais, com relação à forma como a contratualização entre Estado e universidades federais foi proposta, e não recusada pela totalidade das IFES, devido aos seus limites orçamentários amplamente divulgados, Chaves e Mendes (2009, p.57) ponderam que:

> (...) segue a lógica gerencial da transformação da gestão pública na lógica empresarial/gerencial da administração por resultados, a estes vinculando o repasse de recursos orçamentários, tornando-o dependente do cumprimento de *metas* por etapas, dentro de *prazos* estabelecidos, por meio de indicadores quantitativos (itálicos das autoras).

Várias outras reflexões sobre possibilidades e limites do REUNI têm sido realizadas, das quais vale destacar a condicionalidade produtivista imposta às IFES para o repasse de verbas públicas. No âmbito dessas problematizações está uma preocupação procedente, qual seja, o aumento do número de vagas sem uma respectiva e proporcional ampliação do corpo funcional é um indicativo para gerar excessiva carga de trabalho, distanciando-se do projeto de democratização do acesso à universidade, ao conhecimento e às condições de produzi-lo. O sucateamento das universidades, assim como uma insuficiente qualidade dos cursos a serem oferecidos, bem como da produção científica e das atividades de extensão, são outros exemplos ilustrativos de questionamentos em estudos sobre a temática (CHAVES e ARAUJO, 2011), para nós, sintetizados por Paula (2009, p.62) no receio de que a Universidade seja transformada em "'escolões' de terceiro grau".

Em análise relativa ao REUNI e suas implicações na precarização do trabalho docente, Léda e Mancebo (2009) atentam para a possibilidade de agudização de duas fragilidades que compõem a história da educação superior no país: a autonomia universitária e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O repasse de verbas vinculado ao cumprimento das metas em determinados prazos, a despeito da realidade (e problemas) das instituições, e o controle tecnocrático estão mais em consonância com a heteronomia. Quanto à segunda fragilidade, ao analisarem a escassa inserção dos termos pesquisa e extensão no documento "Diretrizes Gerais" (publicado com o objetivo de complementar o Decreto que instituiu o REUNI), as autoras assim se posicionam:

> (...) A expansão desejada é financiada só para o ensino, como afirma o Banco Mundial. (...) Em síntese, o processo de reforma em curso para as IFES implica, por um lado, regredir ou, no mínimo, congelar o nível científico e técnico da universidade brasileira, sucateando-a e precarizando-a, no geral, e, por outro, manter e ampliar os centros de excelência, em determinadas áreas específicas, de acordo com os interesses do capital financeiro, como as relativas a commodities, por exemplo, para o desenvolvimento de tecnologia de cana, petróleo, biocombustível, dentre outros. (LEDA; MANCEBO, 2009, p. 55).

Aproveitando o ensejo da citação das autoras, ressaltamos que o documento aludido evidencia a preferência por propostas de cursos diferentes dos tradicionais, relacionando, inclusive, as possíveis "inovações" com a melhoria da qualidade do ensino. Nessa perspectiva, a flexibilização e a interdisciplinaridade são explicitamente recomendadas na proposição dos cursos ou na reestruturação curricular daqueles já existentes.

Estes aspectos, ora apenas pontuados devido à extensão do texto, compõem um amplo universo semântico que confere autoridade, não somente para novas conformações da política de Educação Superior no país, como também para propostas referentes à formação docente. Dessa forma, expansão, atendimento à diversidade de interesses/potencialidades, diversificação, diferenciação, reformulação/reorganização curricular, flexibilidade, interdisciplinaridade, inovação, criatividade, tecnologia, mobilidade, competência, sistemas de avaliação, integrantes deste universo, constituem-se pontos de ancoragem para a reestruturação da UFMA e, nesse contexto, para a formulação da proposta das LI que seriam oferecidas nos *campi* do continente.

Oportuno pontuar alguns aspectos da trajetória histórica dessa Universidade, em vista de uma melhor apreensão dos pontos de ancoragem entre sua política de expansão e esse esforço de internacionalização da Educação Superior, entendido como uma estratégia para a legitimação da divisão social e econômica do saber.

Instituída quase no final da segunda metade do século passado (em 1967), a UFMA configurou-se mais próxima daquilo que vário(a)s autore(a)s têm analisado como "federação de escolas" (MEIRELES, 1994, p. 83) e, talvez, recebendo tal status em função da Lei 4.759, sancionada em 20 de agosto de 1965. Esta Lei determinava que as Universidades e Escolas Técnicas da União, vinculadas ao Ministério da Educação e Cultura, sediadas nas capitais dos Estados, seriam qualificadas de federais e teriam denominação do respectivo Estado (FAVERO, 2000).

No entanto, assim como instituições de outros estados da federação, assemelhava-se mais ao modelo napoleônico, ou neonapoleônico de acordo com a análise de Sguissardi (2004), formadora de quadros profissionais cada vez mais necessários ao aparelho do Estado, à época, em vias de modernização. Ademais, devido à inexistência de programas/cursos de pós-graduação, *lócus* da pesquisa científica (os quais só seriam implantados vinte anos mais tarde), a UFMA direcionou suas atividades precipuamente ao ensino.

Entretanto, não é demais lembrar que nos finais da década de 50 e início dos anos 60 o país vivia um momento de intensos debates por mudanças econômicas e sociais, dentre elas, a reforma universitária, que se pautava, sobretudo, na luta pela gratuidade, laicidade e qualidade, bem como na consolidação de um modelo alicerçado na indissociabilidade entre ensino e pesquisa. Mas, ainda com apoio na análise de Sguissardi (2006), sublinhamos que poucas universidades brasileiras desenvolveram atividades capazes de caracterizá-las como de pesquisa, ou *neohumboldtianas*, muito embora nossa realidade seja carente de produção de conhecimento e tecnologia

que se articule às demandas das práticas sociais em contextos caracterizados pela diversidade histórica, cultural e natural.

Com efeito, o processo de criação científica, tecnológica, artística e cultural, exigindo além de um quadro docente altamente qualificado, programas de pós-graduação consolidados, laboratórios, bibliotecas e outros diversos insumos, só se concretizou em escassas instituições do país, sobretudo nos centros da hegemonia econômica, política e cultural. No Maranhão, estado periférico, esse quadro não poderia ser muito diferente.

A título de ilustração, vale destacar que o Maranhão ainda convive com altos índices de analfabetismo, estando nessa situação 17,9% da sua população, sendo que 45,30% têm mais de 50 anos e 18,7% pertencem à faixa etária apropriada para cursar o Ensino Fundamental. Este índice coloca o estado nos últimos lugares entre os da região Nordeste (por sua vez, com a maior taxa dentre as regiões do Brasil), perdendo apenas para Piauí e Alagoas (IBGE/PNAD, 2013).

A média de estudos entre pessoas de 25 anos ou mais de idade corresponde a 5,6 anos, o que significa que muitos jovens não chegam à Educação Superior e quando o conseguem, vão, majoritariamente, para o setor privado, o qual responde a 62,55% das matrículas nesse nível de escolarização. Obviamente tal número não se deve a escolhas pessoais, uma vez que no decorrer dos anos de estudos da Educação Básica é o setor público que detém o maior percentual de matrículas.

A propósito desse índice elevado de estudantes de graduação na iniciativa privada convém mencionar que no Maranhão, que se situa entre os estados brasileiros com Educação Superior mais privatizada, é bastante longínquo para a grande maioria de sua população, o sonho da vivência acadêmica em uma universidade pública, gratuita e com qualidade.

Tendo trazido à baila alguns aspectos acerca da realidade maranhense, cabem, ainda, algumas reflexões sobre o termo universidade, uma vez que referente a ele existem diferentes concepções que se relacionam tanto à sua identidade e configuração, quanto ao seu papel social, o que nos remete novamente às contribuições de Bourdieu (2004), no que concerne ao conceito de campo.

Nessa perspectiva, a chave para um entendimento das razões dessa diversidade de perfis e inexistência de um consenso pode estar numa apreensão da universidade enquanto espaço social de disputas, inclusive relacionadas aos sentidos atribuídos a ela tradicionalmente, hoje questionados em função de sua “crise”.

São várias as possibilidades de análise da universidade, sobretudo considerando tratar-se de uma instituição social, por conseguinte, histórica e socialmente definida e, obviamente, cenário de disputas entre diferentes projetos de sociedade. Considerando que no Brasil, diferentes perfis institucionais foram sendo constituídos ao longo da história, o entendimento da trajetória de um caso específico, como o Maranhão, contribui para compreender a formação de seu *ethos* e encontrar explicações para sua aproximação e/ou distanciamento das demandas populares de acesso,

desenvolvimento e difusão do conhecimento científico para a toda a sociedade.

Foi essa incursão que nos permitiu perceber o distanciamento da UFMA de tais demandas, uma vez que sua primeira unidade do *campus*-sede, foi inaugurada em novembro de 1972, e no decorrer de toda essa década, sua atuação efetivou-se precipuamente na capital, salvo poucas iniciativas de extensão universitária em alguns municípios do interior do estado.

Ademais, enquanto o Maranhão dava os primeiros passos na construção de sua universidade, ainda que nas primeiras décadas enquanto uma IES tão somente formadora de profissionais, portanto, consolidando a graduação e, mais tarde, implantando a pós-graduação (o primeiro curso de mestrado em 1985 e o de doutorado em 2005), os grandes centros do país, já com uma trajetória mais madura nesse campo, debatiam o modelo de universidade de pesquisa (*humboldtiano*), supostamente implantado no Brasil.

Não é demais lembrar que a década de 80 foi palco de debates que alegavam a impropriedade de tal modelo, devido os seus custos altos e, por conseguinte, impossibilitado de sustentação pelo Poder Público. Esse raciocínio servia para fundamentar a adoção de medidas mais afeitas a um sistema dual, onde deveriam coexistir universidades de pesquisa (centros de referência situados em algumas instituições, representando a minoria dentro da totalidade) e universidades de ensino (destino da grande parte das IES).

Decorre desse raciocínio nossa inquietação com a política de expansão/interiorização no âmbito do REUNI, pois ela não considerou também a necessidade de viabilização da pesquisa e produção de conhecimento por meio da consolidação e/ou incremento de programas/cursos de pós-graduação, para além da revitalização dos seus *campi* do continente mediante a oferta de cursos de graduação na área de licenciatura. A nosso ver, tal política aumentou a dívida dessa IES com a população maranhense, especialmente aquela que reside fora de sua capital, tanto no que se refere ao acesso à Educação Superior, quanto à produção de conhecimento e tecnologia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões ensejadas pela análise de algumas mediadas implementadas no âmbito da política de expansão/interiorização da UFMA – a oferta das LI –, possibilitaram uma melhor compreensão acerca das orientações para os ajustes políticos e econômicos de redução da ação e intervenção do Estado nas políticas sociais. No que tange à Educação Superior pública, significa diminuir o gasto por aluno(a), legitimar instituições voltadas mais para o ensino do que para a pesquisa e oferecer cursos de graduação com menor duração.

A proposta de oferta das LI nos *campi* do continente encontra pontos de ancoragem

com o movimento de internacionalização das agendas da Educação Superior, mormente as diretrizes alusivas à implantação de novas modalidades de curso de graduação, além da hipertrofia das atividades de ensino e formação generalista, voltada para o mercado de trabalho.

Tal movimento, orientando transformações na oferta da Educação Superior nas universidades, opera também mudanças em sua identidade com agravante preocupação ao que se refere à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, base indispensável para um ensino de qualidade. E no caso brasileiro, dá continuidade a um sistema dual no âmbito desse nível de ensino. Dualidade expressa pela presença de um lado, de universidades (e algumas poucas, de referência – Centros de Excelência –, por coadunar efetivamente ensino, pesquisa e extensão, convivendo com uma maioria direcionada precipuamente ao ensino e à extensão em seu sentido reducionista de prestação de serviço – assessoria) e, de outro, inúmeras formas de oferta de educação superior com qualidade questionável.

Um movimento expansionista que não priorize a articulação de ensino e pesquisa, como forma do livre pensar para elaboração e difusão de ciência, tecnologia, arte e cultura, apoiada na pluralidade de campos do conhecimento de modo a propiciar processos formativos amplos, aproxima-se de orientações para contenção de gastos. Distancia-se, pois, de uma efetiva democratização da Educação Superior, reiterando o elitismo que tem caracterizado o acesso à universidade. Nele, cursos de maior prestígio social e condições de permanência e sucesso na instituição são majoritariamente acessíveis a uma pequena parcela da população do estado, residente na capital e econômica e culturalmente privilegiada.

Além do mais, um modelo de expansão como este, congrega reduzida possibilidade de articular-se às potencialidades e necessidades locais de acesso, produção e difusão de conhecimento científico, bem como de formação de quadros profissionais em consonância com as demandas de desenvolvimento econômico, social e cultural da localidade e/ou da região.

Com base nesses aspectos, seguimos refletindo sobre a hipótese que no Brasil – e como não poderia ser diferente, no Maranhão –, não sem contraposição do(a)s profissionais da educação em suas entidades representativas, efetuou-se a opção pela reprodução, pela importação de tecnologia (esta, sim, exigente de altos custos), em detrimento da produção do conhecimento, o que define a posição brasileira na nova divisão internacional do trabalho, baseada na oferta de mão-de-obra barata, porque abundante e com baixa qualificação.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. In: **Educação e Sociedade**. (CEDES) n.º 75. Campinas, v. XXVI, n. XII, p. 15-32, 2001.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR-SINDICATO NACIONAL – ANDES-SN. **PDE**: o plano de desestruturação da educação superior. Brasília: ANDES-SN, 2007.

BOLONHA. **Declaração conjunta dos ministros da educação europeus**. Bolonha. 1999. Disponível em: <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/F9136466-2163-4be3-af08-c0c0fc1ff805/394/Declaracao_Bolonha_portugues.pdf>. Acesso em: 02 mai 2013.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Publicado no **DOU** de 25/04/2007. Brasília, DF, 2007a.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. In: **Revista Portuguesa de Educação**, 2000. CEEP - Universidade do Minho.

CHAVES, Vera Lucia Jacob; ARAÚJO, Rhoberta Santana de. Política de expansão das universidades federais via contrato de gestão – uma análise da implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará. *In*: **Universidade e Sociedade.** Brasília, DF ano XXI, nº 48, julho de 2011.

_____.; MENDES, Odete da Cruz. REUNI: o contrato de gestão na reforma da educação superior pública. In.: CHAVES, Vera Lucia Jacob; CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma Vieira (Orgs). **Políticas da educação superior no Brasil:** velhos temas, novos desafios**.** São Paulo: Xamã, 2009.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. Trad. Mônica Corullón. *In:* DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. O processo de Bolonha. **ETD - Educação Temática Digital**. Campinas, v. 9, Especial, dez. 2007, p. 107-32. Disponível em: https://www.fe.unicamp.br/revistas/ged/etd/article/view/1704/1548. Acesso em: 08 mai 2013.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **Universidade e Poder**. Análise Crítica/Fundamentos Históricos (1930-45). 2 ed. Brasília: Plano, 2000.

GAETANI, F. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. *In:* **Revista do Serviço Público**. Brasília, ENAP. Ano 49, n. 2, Abr. Jun. 1998.

HORTALE, Virginia Alonso; MORA, JOSÉ-GINÉS. Tendências das reformas da educação superior na Europa no contexto do processo de Bolonha. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, out. 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: **Indicadores Sociais 2013**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2010/default.shtm. Acesso em 05 ago 2014.

LÉDA, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. In: **Educação & Realidade**, n. 34(1), jan/abr, 2009.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a *Universidade Nova*. *In.*: **Avaliação.** (Campinas), Sorocaba , v. 13, n. 1, Mar. 2008.

MEIRELES, Mário Martins. O Ensino Superior no Maranhão; esboço histórico. *In*: MEIRELES, Mário M. **Dez estudos históricos**. São Luís: Alumar, 1994. (Coleção Documentos Históricos)

PAULA, Maria de Fátima de. Reforma da Educação Superior do Governo Lula: as políticas de democratização do acesso em foco. *In*: **Revista Argentina de Educación Superior**. Año 1. nº 1. noviembre 2009. Disponível em: http://www.untref.edu.ar/raes/documentos/Reforma%20da%20 Educacao%20Superior%20do%20Governo%20Lula.pdf. Acesso em 16 abr 2013.

SGUISSARDI, Valdemar. A Universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **Universidade –** políticas, avaliação e trabalho docente**.** São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião? *In*: MOROSINI, Marilia (Org.). **A universidade no Brasil**: concepções e modelos. 2 ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 2006.

SILVA, Manuel Carlos. Ensino superior, desigualdades sociais e processo de Bolonha: do velho ao novo elitismo na 'Sociedade do Conhecimento'. **Travessias** 10. Lisboa, jul. 2011. Disponível em: http://www.fenprof.pt/download/fenprof/m_html/mid_180/anexos/manuel_carlos_silva_-_intervencao.pdf. Acesso em: 10 mar 2014.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. A mundialização da produção do valor e a racionalidade das reformas da educação. In: ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; PEREIRA, Elizabete Monteiro de Aguiar. **Políticas educacionais de ensino superior no século XXI:** um olhar transnacional. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

SIQUEIRA, Angela C. O documento "conjunto" Banco Mundial-UNESCO sobre o Ensino Superior. In: **Avaliação**. Ano 6, Vol. 6, N° 19, Março, 2001. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v06n01s01/v06n01s01a02.pdf. Acesso em 12 abr 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Conselho Universitário – CONSUN. **REUNI-**UFMA, inclui Resolução nª 104 de 30 de novembro de 2007, UFMA, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Ensino – PROEN. Curso de Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Naturais - **Projeto Pedagógico**. São Luis, 2010. (Documento impresso).

CAPÍTULO 17

MECANISMOS DE MOBILIZAÇÃO PARA O REGIME DE COLABORAÇÃO: CAMINHOS PARA A GESTÃO COLABORATIVA DA EDUCAÇÃO

Ana Paula Massonetto
Doutora em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV. Email: amassonetto@gmail.com

Manoel dos Santos
Mestre Profissional em Conservação da Biodiversidade de Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior de Conservação Ambiental do Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPÊ, São Paulo. Email: kalilmanoel@hotmail.com

André Cardone
Mestrando em Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública. Email: andrecardone@natura.net

RESUMO: Este artigo descreve o processo de construção da colaboração em dois casos de cooperação horizontal entre Secretarias Municipais de Educação nos Estados de São Paulo e da Bahia, destacando os mecanismos que tiveram êxito na mobilização dos entes e atores governamentais e o papel do terceiro setor como articulador de arranjos territoriais na educação.

Os objetivos específicos do projeto eram fomentar o regime de colaboração para a resolução de desafios regionais e para implementar projetos visando melhoria na gestão, aprendizagem, convivência e apoiar melhores práticas de gestão. A estratégia escolhida foi implementar ações colaborativas entre municípios para apoiar o alcance das Metas dos Planos Municipais de Educação.

Além dos aprendizados derivados dos encontros formativos, observou-se no final deste processo que os vínculos entre os participantes estavam fortalecidos, a empatia para com os problemas dos municípios vizinhos e a busca conjunta de soluções apontou para as potencialidades e ganhos da cooperação.

1 I INTRODUÇÃO[1]

A Constituição Federal de 1988 distribui entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal a obrigação de prestar educação para os cidadãos, determinando que o façam de maneira colaborativa, por meio do Regime de Colaboração (artigo 211), buscando compatibilizar a autonomia e interdependência entre os entes federados.

Dentre os benefícios oriundos do Regime de Colaboração, os especialistas destacam: a redução da desigualdade entre as redes de ensino; a soma das iniciativas em prol de metas comuns; e, do ponto de vista financeiro, economicidade (redução de custos), eficiência

1 Agradecemos à toda a equipe da área de Produção de Conhecimento do Instituto Natura, pelo desenho do estudo preliminar sobre Regime de Colaboração, que originou esta sessão e à equipe do pilar de Gestão pela coordenação do projeto RAE Polos.

(fazer mais com menos recursos) e efetividade (impacto) das políticas educacionais (TODOS, 2011:29).

Porém, a Constituição Federal de 1988 não especifica claramente as responsabilidades de cada esfera de governo. Há atribuições que são comuns ou suplementares a mais de um ente, gerando situações de sobreposição. Em outros aspectos, há um vácuo sem que nenhum ator esteja direta e especificamente responsável por determinadas iniciativas, que ficam desamparadas. Um exemplo é a dualidade de redes no ensino fundamental que, via de regra, implica na migração dos alunos dos anos iniciais das redes municipais para os anos finais das redes estaduais, ainda que não haja compatibilização dos currículos.

Assim, o Regime de Colaboração, que seria o *modus operandi* sob o qual deve assentar-se o relacionamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na operacionalização de seus sistemas de ensino e, portanto, a forma por meio da qual se pretende alcançar a almejada coordenação federativa, apresenta-se até o momento, apenas como princípio a ser seguido, sem que seus mecanismos estejam especificados.

A regulamentação do Regime de Colaboração está diretamente relacionada à criação do Sistema Nacional de Educação (CONAE 2014:18ss), que deverá entre outras coisas:

- Definir diretrizes e estratégias educacionais comuns, sem prejuízo das especificidades de cada sistema;
- Articular, coordenar e regulamentar a política nacional de educação pública e privada;
- Definir atribuições específicas de cada ente federativo, distinguindo quem faz o que nos diferentes níveis e modalidades de ensino e sob quais condicionalidade o faz (organismos e mecanismos de coordenação);
- Definir as ações distributivas e supletivas, de assistência técnica e financeira da União em relação aos estados e municípios e dos estados em relação aos municípios;
- Consolidar os fóruns nacional, estaduais, distrital e municipais de educação, em articulação com os respectivos sistemas de ensino e conselhos equivalentes.

O Sistema Nacional de Educação deverá, portanto, especificar as responsabilidades e as formas de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na oferta de educação, bem como a criação de instituições e instrumentos que organizem e operacionalizem as rela*ções entre os entes federativos. Delimitar, e*m suma, quem faz o quê, quando, com quais recursos, como, por quê e por quanto tempo.

O Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005, de 2014), determinou em seu artigo

13 que o Sistema Nacional de Educação (SNE) fosse aprovado em lei específica em 2 anos, ou seja, até junho de 2016, o que não ocorreu. O Projeto de Lei Complementar n. 413 de 2014, que pretende regulamentar o SNE, está sem tramitação desde a audiência pública realizada em junho de 2016.

Na ausência de regulamentação, os entes governamentais não são obrigados a adoção de ações específicas no sentido de efetivar a colaboração, que depende da vontade dos envolvidos, que muitas vezes concorrem entre si, seja por disputas políticas, por recursos, dentre outros entraves à colaboração.

Não obstante a ausência do Sistema Nacional de Educação, desde a Constituição Federal de 1988, alguns avanços em direção à colaboração foram obtidos, sejam por meio da distribuição de algumas competência estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, ou pela indução à colaboraç*ão gerada pela criação do FUNDEF e ampliada pelo FUNDEB*, a partir de 2007, por exemplo.

De fato, para além do Sistema Nacional de Educação, para efetivar a colaboração na educação há um cardápio de mecanismos de coordenação, que podem acontecer de maneira isolada ou combinada e podem ser apresentados, para fins didáticos, em quatro áreas: Mecanismos de Indução, Fóruns Federativos, Associações de Advocacy e Associativismo Territorial (ABRUCIO 2012, 2016; ABRUCIO e SANO, 2012; 2013).

Os Mecanismos de Indução costumam partir das esferas mais centralizadas às mais descentralizadas (União *à* Estados; Estados *à* Municípios), envolvendo a indução de políticas e a suplementação de recursos buscando auxiliar o poder local (municípios), buscando aumentar a cooperação entre eles. Os mecanismos de indução envolvem cooperação técnica ou repasses de recursos financeiros ou equipamentos, por exemplo, e costumam estar preferencialmente condicionados à adoção de determinadas ações que acabam direcionando para caminhos que promovam mudanças estruturais.

Neste sentido, o FUNDEF induziu municipalização da educação básica, condicionando o repasse dos recursos do governo federal aos municípios ao número de matrículas das redes municipais. Na mesma linha, o governo do estado do Ceará conseguiu a adesão dos municípios do estado ao seu programa de alfabetização (PAIC), colocando a alfabetização na agenda prioritária dos governos municipais, por meio de incentivos financeiros, ao alterar as regras de distribuição da cota parte do ICMS (ABRUCIO, SEGATTO e PEREIRA, 2016).

Para o Regime de Colaboração, os Fóruns Federativos cumprem o papel de canais de diálogo por meio dos quais os governos podem negociar, diminuindo conflitos e coordenando ações entre eles e viabilizando a participação sociedade civil organizada. As arenas verticais viabilizam do diálogo e a negociação entre diferentes níveis de governo e o Fórum Nacional de Educação é um exemplo nesta seara. As arenas horizontais (dentro de um mesmo nível), são representadas pelos conselhos municipais, estaduais ou regionais.

Embora, haja algumas arenas, os Estados não possuem um canal institucionalizado de diálogo e negociação com a União e com os municípios (fóruns regionais), sendo

necessário instituir um Fórum nesta seara, além de fortalecer os existentes. O Sistema Nacional de Educação teria o papel de delimitar as competências destas arenas, legitimando-as e fortalecendo-as, a exemplo das comissões bipartites e tripartites na área da saúde, citadas como exemplo de fóruns deliberativos legitimados.

As Associações de Advocacy são entidades que discutem temas específicos, via de regra, organizam-se horizontalmente, mas podem atuar em arenas horizontais ou verticais, focadas nas seguintes atuações:

- Promover discussões em torno da defesa de determinadas questões e interesses sobre temas específicos;
- Disseminar experiências e reflexões sobre o setor no qual atuam;
- Fortalecer estados e municípios mais fragilizados;
- Articular estados e Distrito Federal para debater questões de interesse comum, elaborar estratégias coordenadas e influir nas políticas que vêm do governo federal.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME) e o Conselho Nacionais de Secretários de Educação (CONSED), são as principais associações de advocacy na área de atuação, representantes das governos municipais e estaduais, respectivamente. Além destes, a atuação do terceiro setor vem crescendo na área, em especial, dos institutos e fundações empresariais.

Finalmente, o Regime de Colaboração se concretiza via Associativismo Territorial, ou seja, alianças firmadas entre níveis de governo, horizontais ou verticais, com maior ou menor grau de formalidade, nas quais o território se torna a referência de organização da política pública.

Os dois principais formatos de Associativismo Territorial na área da educação são os Consórcio Público e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

Os Consórcios Públicos, pessoa jurídica criada por lei para executar a gestão associada de serviços públicos ou privados, foram bastantes disseminados a partir da aprovação da Lei n. 11.107/2005, especialmente nas áreas da saúde e de recursos hídricos, porém aparecem em menor número na área da educação.

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, para a troca de experiências e a busca por soluções conjuntas na área da Educação, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico (RAMOS, 2011). Via de regras, os objetivos, são somar esforços em busca de um objetivo comum ou coordenar ações e políticas públicas em territórios que ultrapassam a jurisdição de um único governo (quando as iniciativas afetam mais de um município).

A iniciativa do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP) na Chapada Diamantina para formar formadores regionais, contribuir com a formação de crianças leitoras e escritoras e mobilizar e articular uma rede social pela qualidade da educação,

se destaca como Arranjo de Desenvolvimento da Educação pelos resultados obtidos, tais como: redução da evasão escolar; aumento dos índices de aprovação; diminuição da distorção idade-série; aumento consistente das notas do IDEB dos municípios (com média maior que a do estado); crescimento das municipalidades integrantes do arranjo, de diferentes partidos políticos; forte engajamento dos profissionais da Educação; continuidade devido ao processo de mobilização (OLIVEIRA e MEIRELLES *in* ABRUCIO e RAMOS, 2012).

Segundo Abrucio, Segatto e Pereira (2016), as pesquisas sobre arranjos de educação apontam, dentre os motivadores das cooperações na educação:

- capacidade de gestão institucional (principalmente nas redes, mas também nas escolas), com sistemas informatizados, reestruturação de Secretarias, mecanismos de ligação administrativa com as escolas;
- modelos de gestão pedagógica, como o acompanhamento de indicadores educacionais, implantação de currículos comuns, capacitação de docentes etc;
- instrumentos de transparência e accountability democrática, como a divulgação de dados educacionais, criação de fóruns de multi nível nos governos, parcerias com entidades não governamentais e mobilização social;
- busca por uma governança institucionalizada, em termos de modelo legal, financiamento, etc;
- articulação federativa (entre os municípios e destes com os outros níveis de governo), em termos de *advocacy*

A organização do associativismo depende prioritariamente de três variáveis: ações de indução ou coordenação da União e/ou dos governos estaduais em relação às municipalidades; fóruns federativos que organizem a relação entre os entes; e dinâmica de políticas públicas contemplando a lógica colaborativa (ABRUCIO, 2016). Na prática, o grande desafio é conseguir mobilizar os entes governamentais para a colaboração.

Este artigo apresenta o processo de mobilização de 21 municípios paulistas e 36 municípios baianos e os resultados, promovido por entidade do terceiro setor a partir das metas dos Planos Municipais de Educação e os resultados obtidos nestes dois casos de cooperação horizontal entre Secretarias Municipais de Educação nos Estados de São Paulo e da Bahia, destacando os mecanismos que tiveram êxito na mobilização dos entes e atores governamentais e o papel do terceiro setor como articulador de arranjos territoriais na educação.

OBJETIVOS E METODOLOGIA

A Rede de Apoio à Educação (RAE Polos) é um projeto promovido por instituto

empresarial do terceiro setor (Instituto Natura), com o objetivo de apoiar a gestão municipal da educação, disseminando, estimulando e apoiando o desenvolvimento e a adoção de melhores práticas de gestão nos sistemas municipais de educação, por meio de ações colaborativas[2].

Iniciado em 2015, em 3 polos nos estados de São Paulo (24 municípios), Bahia (36 municípios) e Pará (27 municípios), além de disseminar o uso da plataforma Conviva Educação[3] de apoio à gestão municipal da educação e de ofertar projetos de alfabetização (projeto Trilhas[4]) e de apoio à gestão democrática das escolas (projeto Comunidade de Aprendizagem[5]) do próprio Instituto, a RAE Polos apoiou a elaboração do Plano Municipal de Educação nestes municípios, através da contratação de consultores especialistas externos que promoveram a mobilização das redes e orientaram a discussão, diagnóstico e construção das metas dos Planos Municipais de Educação[6].

Embora estes municípios se reunissem em formações presenciais desde 2015 e, portanto, os dirigentes e as equipes técnicas destas Secretarias Municipais de Educação já se conhecessem e tivessem algum vínculo, apenas em 2016 foi criada uma oportunidade concreta para arranjos horizontais, através do então denominado projeto 'PME Colaborativo', nos Polos Sudeste e Bahia.

O Projeto 'PME Colaborativo', iniciado em 2016 tinha como objetivos fomentar a colaboração entre os municípios, por meio do compartilhamento de melhores práticas de gestão entre as Secretarias Municipais de Educação e, em específico, da elaboração colaborativa de ações que auxiliassem o alcance de uma das metas dos Planos Municipais de Educação em cada um dos municípios integrantes do projeto.

A proposta foi validada pelos dirigentes municipais destas Secretarias Municipais de Educação nos primeiros encontros promovidos pelo instituto no início de 2016, um na RAE Sudeste e outro na RAE Bahia. Nesta ocasião, após reflexão conjunta promovida por meio da metodologia de Café Diálogo (*World Café Method*), os municípios se dividiram em subpolos, de acordo com as metas dos PME escolhidas, definindo uma ação colaborativa em prol do alcance destas metas.

As Secretarias Municipais de Educação da RAE Sudeste escolheram as metas equivalentes às metas do PNE de Educação Integral, Educação Infantil e Alfabetização.

---

2 O projeto Rede de Apoio à Educação - RAE Polos integra o pilar de Gestão Pública do Instituto Natura desde 2015.

3 Iniciativa da Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, em parceria com Fundação Itaú Social, Fundação Lemman, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho, Fundação SM, Fundação Telefônica Vivo, Fundação Victor Citiva, Instituto Natura, Instituto C&A, Itaú BBA e Movimento Todos Pela Educação.

4 O projeto Trilhas é um projeto do Instituto Natura voltado à formação de professores que tem como objetivo que tem como objetivo apoiar os docentes no trabalho com alfabetização.

5 O projeto Comunidade de Aprendizagem é um projeto implementado pelo Instituto Natura baseado em um conjunto de Atuações Educativas de Êxito voltadas para a transformação educacional e social, que começa na escola, mas integra tudo o que está ao seu redor.

6 Doravante denominado apenas de PME, é o documento que define as metas educacionais para o município por um período de 10 anos. Trata-se de uma exigência prevista na Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE).

Já as Secretarias Municipais de Educação da RAE Bahia trabalharam a Alfabetização, Educação Integral, Qualidade da Educação e Gestão Democrática.

O desafio das Secretarias Municipais de Educação era, a partir das escolhas das metas, definir ações colaborativas entre os municípios visando promover melhorias na gestão da educação e/ou na aprendizagem dos alunos, auxiliando no alcance das metas dos Planos Municipais de Educação.

As Secretarias Municipais de Educação teriam outros 3 encontros ao longo do ano de 2016 para discutir, elaborar e/ou implementar ações colaborativas que auxiliassem o alcance destas metas.

O CASO DA REDE DE APOIO À EDUCAÇÃO - RAE SUDESTE[7]

a) Meta Educação Infantil[8]

Quatro Secretarias Municipais de Educação compunham o subpolo da RAE Sudeste que escolheu trabalhar a meta da Educação Infantil, e totalizavam aproximadamente 23.500 matrículas e 930 professores, em 137 escolas públicas municipais.

Na escolha da meta, estas Secretarias Municipais de Educação optaram por ações formativas para elaboração e/ou revisão dos currículos da Educação Infantil, visando contribuir para a qualidade das estratégias previstas para alcance da Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

Depois da análise dos documentos curriculares da Educação Infantil de cada município e da consulta a especialistas em Educação Infantil, a ONG Avante Educação e Mobilização Social foi selecionada e contratada pelo instituto para implementar dois encontros formativos, realizado para a totalidade de coordenadores(as) pedagógicos(as) das escolas de educação infantile e de técnicos pedagógicos das Secretarias Municipais de Educação, totalizando 80 pessoas.

O primeiro encontro formativo contemplou reflexões sobre as concepções de criança, professor e educação infantil, contidas nos documentos curriculares dos municípios e na 2a versão da Base Nacional Curricular Comum.

O segundo encontro formativo resgatou os elementos estruturantes do documento curricular, a partir da estrutura proposta pela Base nacional Curricular Comum (direitos de aprendizagem, campos de experiência e objetivos de aprendizagem), e propos a construção da mandala do currículo da educação infantil por cada município.

---

7 Agradecemos às equipes técnicas das 21 Secretarias Municipais de Educação participantes da RAE Sudeste e aos parceiros e formadores que atuaram neste projeto: Cleuza Repulho, Karina Rizek, Alix Birche, Julia Dietrich, Mônica Samia e equipes do Instituto Tellus, do Centro de Referência em Educação Integral, da Cidade Escola Aprendiz e da ONG Avante – Educação e Mobilização Social.

8 Meta 1 - Educação Infantil: *"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."*

Na avaliação dos participantes, os encontros e as reflexões promovidas resultaram na aproximação das equipes das escolas e das SMEs e evidenciaram potencialidades da reestruturação participativa das propostas curriculares de educação infantil de cada município, além de proporcionar o compartilhamento de práticas pedagógicas e documentos curriculares entre os municípios:

> "No início, achei muito complexa a proposta de trabalharmos a organização curricular da Educação Infantil territorial e colaborativamente. Hoje avalio que os objetivos foram plenamente atingidos e as expectativas superadas pois a qualidade da formação e das discussões nos auxiliarão infinitamente nos trabalhos em nossa rede de ensino" (Alessandra Canivezi, técnica de Secretaria Municipal de Educação).

b) Meta Educação Integral[9]

Seis Secretarias Municipais de Educação compunham o subpolo da RAE Sudeste que escolheu trabalhar a meta da Educação Integral. Com 290 milhões de habitantes, estes 6 municípios totalizavam aproximadamente 26.900 matrículas e 1.220 professores, em 123 escolas públicas municipais. Ainda, um município da RAE Bahia integrou as ações desta meta.

Na escolha da meta, diante dos inúmeros desafios relacionados à implementação da educação de tempo integral, estes municípios optaram por ações formativas que axiliassem na elaboração do currículo e do programa de educação integral, visando otimizar o alcance da Meta 6 do PNE.

Depois de mapeados os estágios de cada município em relação à educação integral, o Centro de Referência em Educação Integral, do Instituto Escola Aprendiz, foi selecionado para implementar as ações formativas.

Foram realizados 2 encontros formativos, para cerca de 30 integrantes das equipes técnicas das Secretarias Municipais de Educação, inclusive Dirigentes Municipais, Gestores escolares e Coordenadores Pedagógicos das escolas. O primeiro encontro contemplou reflexão e construção do Sujeito Integral que se quer formar e a educação e o perfil e estrutura das escolas capazes de formar este sujeito, bem como, foi construída uma Mandala do Currículo de Educação Integral para o território. O segundo encontro analisou as etapas para construção de uma Política de Educação Integral para o território, a partir da metodologia Na Prática[10], elaborada pelo Centro de Referência.

Na avaliação dos participantes, os encontros foram relevantes para sensibilizar os Dirigentes Municipais de Educação, as equipes técnicas e as escolas para a relevância reflexão sobre o sujeito que se pretende formar e as concepções de escola e potencialidades locais para elaboração de programas de Educação Integral adequados

---

9 Meta 6 - Educação Integral: *"Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica".*

10 Disponível em: http://educacaointegral.org.br/na-pratica/

ao território e a cada município; potencializou o compartilhamento de experiências entre os municípios enriquecendo alternativas de soluções e, especialmente, disponibilizou caminhos e repertórios para a construção de uma Política de Educação Integral para estes municípios.

Sistematização do "Sujeito" e da "Mandala do Currículo", por Centro de Referência da Educação Integral.

c) Meta Alfabetização[11]

O subpolo da RAE Sudeste que escolheu trabalhar a meta da Alfabetização era composto por 10 Secretarias Municipais de Educação.

Inicialmente, este grupo de municípios desejava ofertar uma formação para os Coordenadores Pedagógicos[12] das escolas de suas redes, para otimizar a atuação destes no apoio aos professores alfabetizadores. Porém, a falta de consenso quanto ao tema da formação despertou dúvidas em relação às próprias atribuições desempenhadas pelos CPs.

Assim, o grupo optou pela realização de um diagnóstico com o objetivo de compreender quais os desafios que o CP possuía no desempenho de suas atribuições. Para realizar o diagnóstico, depois de revisão da literatura e inspirados na pesquisa da Fundação Victor Civita sobre o papel dos CPs (***)[13], a equipe da RAE Polos, do Instituto Natura, elaborou um survey, com os objetivos de mapear como os Gestores Escolares e CPs vêem os desafios cotidianos dos CPs e como estes podem otimizar a alfabetização dos alunos para que os resultados apoiassem a elaboração de iniciativas para otimizar o desempenho dos CPs.

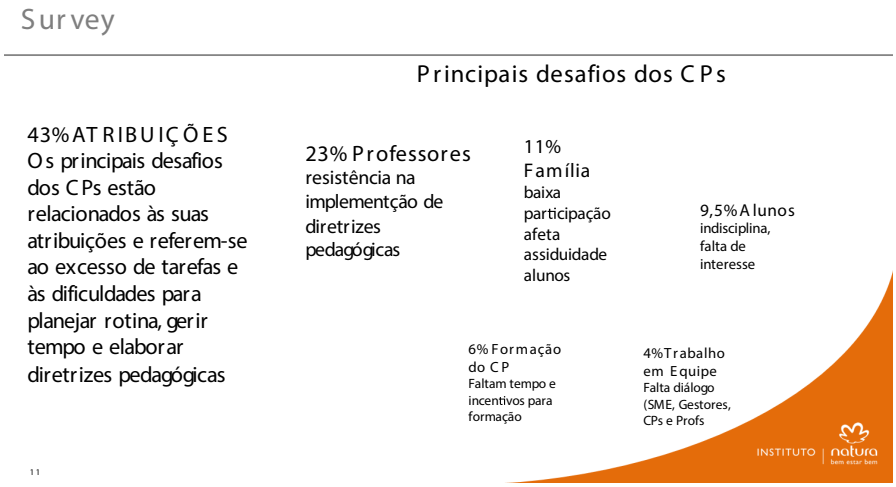
O survey obteve 279 respostas, sendo144 CPs (56% da totalidade do território), 126 Gestores Escolares (34% da totalidade do território) e 9 SMEs.

11 Meta 5 – Alfabetização: *"Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental".*

12 Doravante denominados apenas CPs.

13 Disponível em: http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/2010/perfil-coordenadores-pedagogicos-605038.shtml

Os resultados do survey indicaram que os principais desafios dos CPs estão relacionados às suas atribuições e referem-se ao excesso de tarefas/demandas e às dificuldades para administrar sua agenda e o tempo.



Resultados do survey: principais desafios dos CPs, por Instituto Natura

Dentre os desafios relacionados às atribuições destacam-se:

- Volume grande de alunos, turmas e professores sob seus cuidados;
- Volume grande de demandas/tarefas
- Dificuldades para gerir o tempo e fazer planejamento de sua própria rotina
- Excesso de atribuições administrativas, em detrimento das pedagógicas
- Dificuldades para acompanhamento pedagógico dos professores (visitas salas de aulas, reuniões individuais ou coletivas).

Dentre os desafios relacionados aos Professores, destacam-se as dificuldades dos CPs na elaboração e resistência dos Professores na implementção de diretrizes pedagógicas e nas formações dos professores.

Dentre os desafios relacionados às Famílias, destacam-se a falta de participação dos pais na educação dos filhos, refletida no grande volume de alunos faltosos e no acompanhamento das tarefas escolares.

Há ainda os desafios relacionados à indisciplina dos alunos. Já os desafios em relação à formação dos próprios CPs aparece de forma direta em apenas 6% das respostas, muito embora diversas outras dificuldades já apontadas exijam formação do CP em alguma medida ou momento (como para aprimorar a gestão do tempo, dos professores, planejamento etc.). No mais, o diálogo e relacionamento entre os atores (CPs, Gestores e SMEs), e as questões de infraestrutura ocupam 5% dos desafios.

Os CPs afirmaram auxiliar os Professores na Alfabetização das seguintes maneiras:

- Colaboram na seleção de práticas pedagógicas adequadas
- Realizam e/ou analisam resultados de atividades diagnósticas do aprendizado dos alunos
- Auxiliam e orientam o planejamento dos Professores
- Realizam formações dos professores

A análise dos resultados apontou a necessidade de se promover uma reflexão conjunta sobre as causas das dificuldades apresentadas pelos CPs no desempenho de suas atribuições e sobre o papel de cada ator – SME, Gestores e CPs, nas construção de soluções para os desafios enfrentados pelos CPs.

O Instituto Tellus foi selecionado para conduzir a discussão sobre as atribuições dos CPs e os resultados da pesquisa, utilizando a metodologia de Design Thinking em 2 oficinas para cerca de 28 integrantes das equipes técnicas das SMEs, além de gestores escolares e CPs das escolas.

O objetivo principal da primeira oficina foi refletir sobre causas e soluções para os desafios enfrentados pelos Coordenadores Pedagógicos das escolas. Os objetivos secundários foi a exxperimentação de diferentes metodologias e ferramentas de gestão e planejamento; o compartilhamento de boas práticas, tendo sempre como fim promover ganhos em gestão e colaboração, que gerem melhorias nos processos e resultados na aprendizagem de alunos.

As atividades realizadas na 1a Oficina de Design Thinking foram:

- Apresentação da Pesquisa conduzida pelo Instituto Natura: O papel dos Coordenadores Pedagógicos na Alfabetização ;
- Introdução ao Design Thinking com apresentação dos pilares: empatia, colaboração e experimentação;
- Escolha de três desafios:

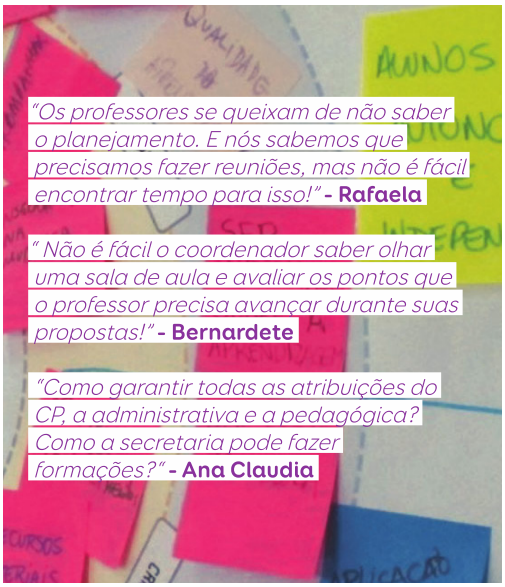
  - Como poderíamos organizar as atribuições dos Coordenadores Pedagógicos, distinguindo claramente as atividades administrativas das atividades pedagógicas, priorizando essas na sua jornada?

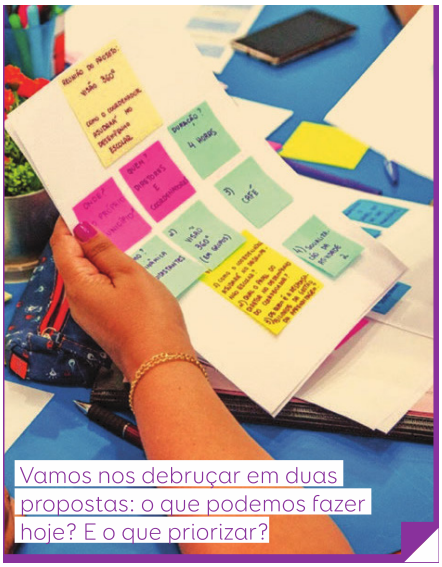
  - Como poderíamos otimizar o trabalho dos Coordenadores Pedagógicos através de boas práticas de gestão que ampliem o tempo e a qualidade em suas atribuições

  - Como poderíamos auxiliar os Coordenadores Pedagógicos na sua gestão com os Professores, possibilitando uma gestão colaborativa e que minimize as resistências na implementação de diretrizes pedagógicas? Desenvolvimento de soluções em quatro fases: entendimento, rede nição, ideação e prototipagem

- Desenvolvimento de soluções em 4 etapas: Entendimento, Rede nição, Ideação e Prototipagem
- Apresentação das três soluções cocriadas ao longo do dia.

A 2ª Oficina de Design Thinking focou a elaboração de um Plano de Ação. O objetivo desta segunda oficina era conduzir os participantes na cocriação de um plano de ações para cada uma das soluções cocriadas na primeira oficina.





Processos e Resultados do Design Thinking, por Instituto Tellus

Processos e Resultados do Design Thinking, por Instituto Tellus.

Na avaliação dos participantes, o diagnóstico foi fundamental para mapear as causas dos desafios enfrentados pelos CPs no seu dia a dia e redirecionar as soluções propostas. Já a metodologia de Design Thinking aprofundou o vínculo entre os participantes, orientou o planejamento, otimizou o processo de tomada de decisão e inspirou soluções criativas e colaborativas.

O CASO DA REDE DE APOIO À EDUCAÇÃO - RAE BAHIA[14]

Em 2016, a RAE Bahia passou a atuar na gestão pública. Neste sentido, tem realizado diversas ações com o objetivo de apoiar os sistemas municipais de educação e uma dessas ações diz respeito ao fomento a colaboração horizontal entre os municípios para a implementação de uma meta conjunta do Plano Municipal de Educação (PME), em parceria com a Associação dos Municípios da Região Cacaueira da Bahia - AMURC, Fórum dos Secretários Municipais de Educação – FORSEC, Instituto Arapyaú e Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC.

Para tanto, foram elaborados planos de ações nos encontros do FORSEC, no Sul da Bahia, baseados nos diagnósticos realizados em cada um dos 04 GTs, sendo: (Meta 5: Alfabetização, Meta 6 PME: Educação em Tempo Integral, Meta 7 PME: Qualidade da Educação, e a Meta 19: Gestão Democrática.

O grupo de trabalho da Meta PME 05: Alfabetização na Idade Certa ofertou formação sobre Letramento e Alfabetização e Planejamento, Monitoramento Pedagógico e Avaliação da Aprendizagem para 17 municípios integrantes do Grupo de Trabalho – Meta PME 05: Alfabetização na Idade Certa. A formação reuniu técnicos das secretarias municipais de educação como coordenador(a) pedagógico(a), um Formador(a) Local do PACTO e um Formador Local do Projeto Trilhas. Ao refletirem sobre as aprendizagens os técnicos poderão tomar decisões pedagógicas importantes. Além disso, abordaram ainda temas como o resgate da identidade do coordenador escolar em sua parceria diária com os professores alfabetizadores para favorecer o desenvolvimento profissional, bem como a melhoria das suas práticas educativas.

O grupo de trabalho da Meta 6 PME: Educação em Tempo Integral proporcionou uma formação para a equipe pedagógica do município de Uma em São Paulo. A equipe pedagógica do município participou de dois momentos formativos com a equipe da Escola Aprendiz em conjunto com outros municípios da RAE Sudeste, no ano de 2016. O objetivo desta ação visou qualificar a equipe técnica para implementar um processo de revisão da proposta pedagógicas de pelo menos 50% das escolas municipais interessadas em implementar um currículo de educação em tempo integral.

O grupo de trabalho da Meta 7 PME: Qualidade da Educação envolveu 11 municípios e propiciou formações sobre currículo, territorialidade, identidade: currículo acrítico, crítico e pós-crítico; currículo prescrito; o real; o oculto. E articulação entre currículo e projeto político pedagógico. Além da elaboração de plano de ação para construção coletiva das respectivas propostas curriculares municipais articuladas com a identidade dos respectivos territórios em seus respectivos municípios.

Já o grupo de trabalho da Meta 19: Gestão Democrática tratou da elaboração de estratégias e implementação de ações colaborativas entre municípios para

---

14 Agradecemos às equipes técnicas das 36 Secretarias Municipais de Educação participantes da RAE Bahia e aos parceiros e formadores que atuaram neste projeto, em especial às equipes da AMURC, do FORSEC, do Instituto Arapyaú e UESC. Vale destacar que o Instituto Arapyaú é parceiro do Instituto Natura e apoia as ações da RAE Bahia.

acompanhamento e controle social de políticas públicas educacionais, pelos conselheiros municipais de educação, abordando a educação enquanto política social e pública, aliada à gestão de sistemas municipais de educação e à atuação dos Conselhos Municipais de Educação. No quadro abaixo, é possível visualizar a proposta apresentada pela RAE Bahia aos 36 municípios parceiros, subdivididos por 04 subpolos, os quais foram estabelecidos considerando as características indenitárias e de proximidade dos municípios para o fomento às ações de colaboração horizontal.

CONCLUSÕES

Os objetivos específicos do projeto eram fomentar o regime de colaboração para a resolução de desafios regionais e para implementar projetos visando melhoria na gestão, aprendizagem, convivência e apoiar melhores práticas de gestão.

A estratégia escolhida foi implementar ações colaborativas entre municípios para apoiar o alcance das Metas dos Planos Municipais de Educação.

Depois de apresentar a proposta aos municípios, o Instituto Natura assumiu o papel de articulador dos participantes, de facilitador na tomada de decisão, de apoio na organização dos eventos e financiou a contratação dos especialistas. Coube às equipes das Secretarias Municipais de Educação aderir e reformular a proposta, além de escolher os temas e as ações que seriam implementadas. O desenho das ações e sua implementação se deu, portanto, de forma colaborativa, a partir dos anseios dos participantes.

Alguns desafios e as lições aprendidas destacam-se da implementação do projeto.

Há uma tendência dos municípios em optar por formações como solução para os problemas encontrados na gestão da educação. Ao mesmo tempo, os mesmos questionam a capacidade das formações como resolução destes problemas. Neste sentido, o diagnóstico dos problemas e do rol de causas que originam estes problemas mostrou-se essencial para a busca de soluções assertivas.

Há certa dificuldade em soluções estruturadas pelas SMEs para os problemas que afetam as redes. O caso das atribuições dos CPs da RAE Sudeste apontou que os grandes desafios dos CPs estão relacionados à distribuição, falta de tempo e de estrutura para executar suas atribuições. De outra parte, a estruturação de processos e ferramentas de trabalho e de gestão de pessoas pelas SMEs facilitaria a execução de suas tarefas.

Neste caso, as formações precisam ser direcionadas para a organização dos processos e ferramentas de trabalho, tornando de fundamental relevância o papel das Secretarias Municipais de Educação na adoção de diretrizes gerais e melhores práticas de gestão da aprendizagem.

Este ponto remete também ao diferencial que a adoção de metodologias

diferenciadas de trabalho geram em ganhos nos processos e nos resultados. Seja para a construção de soluções pelas SMEs, seja para a formação dos CPs.

Em termos de resultados alcançados, além dos aprendizados derivados dos encontros formativos, observou-se no final deste processo que os vínculos entre os participantes estavam fortalecidos, a empatia para com os problemas dos municípios vizinhos e a busca conjunta de soluções apontou para as potencialidades e ganhos da cooperação, os participantes finalizaram o processo desejosos da continuidade do arranjo, dificultada pela mudança da quase totalidade das equipes em virtude das eleições e dos novos governos.

Abrucio (2016) destaca, da análise de diferentes casos, como viabilizadores dos arranjos territoriais na educação:

- Identidade regional prévia que englobe um conjunto de municípios/estados
- Empreendedores de políticas regionais (indivíduos e/ou organizações) e municípios-líderes, que procuram formar alianças intermunicipais
- Problemas coletivos que atingem vários municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária
- Apoio e indução do governo estadual e/ou federal
- Marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal, (e.g. Lei do Consórcio)
- Organizações de *advocacy* intergovernamental que podem atuar em prol da cooperação intermunicipal
- Formas de cooperação federativa provocadas ou mesmo lideradas por atores não governamentais visando a melhoria da capacidade de gestão e implementação de programas pelos governos locais

Esta experiência corrobora o papel das organizações do terceiro setor na mobilização e apoio aos arranjos territoriais, respeitando a autonomia, demandas e as especificidades de cada ente e ator governamental, ao mesmo tempo em que estimula a cooperação entre as Secretarias Municipais de Educação.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C.A (2014). O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014.

ABICALIL *et al* (2015): ABICALIL, Carlos Augusto (OEI); CURY, Carlos Roberto Jamil (PUC/MG), DOURADO, Luiz Fernandes (UFG e CNE); OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de (USP); LUCE, Maria Beatriz (MEC); MARQUES, Binho (MEC); NOGUEIRA, Flávia Nogueira (MEC). O Sistema Nacional de Educação. Ministério da Educação Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/ MEC Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino RBPAE - v. 31, n. 2, mai./ago. 2015

ABRUCIO, Fernando Luiz (2012), Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental, in ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (orgs.). Regime de Colaboração e Associativismo Territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

_____. (2016). Sistema nacional articulado de educação: políticas públicas pactuadas em regime de colaboração. Projeto UNESCO 914brz1139. Edital 06/2013/SASE/MEC Inédito.

ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (orgs.). Regime de Colaboração e Associativismo Territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

ABRUCIO, F. L.; SANO, Hironobu (2012). A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios, in Cadernos Adenauer XII (2011), n. 4. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012.

ABRUCIO, F. L.; SANO, Hironobu (2013). Associativismo intergovernamental: Experiências Brasileiras. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2013.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, Cristina Toth. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolinas, in Regiões metropolitanas no brasil: um paradoxo de desa os e oportunidades. Editora fernanda magalhães. Banco interamericano de desenvolvimento, 2010.

ABRUCIO, SEGATTO e PEREIRA. Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso
e alternativas de disseminação do modelo. Instituto Natura, 2016.

ARAUJO, G. C. de (2012). Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. RBPAE, v. 28, n. 2, 2012.

_____. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análises das propostas de organização da educação brasileira a partir do regime de colaboração. Revista Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, 2010, apud ARAÚJO, Luiz. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. Jornal de Políticas Educacionais, n. 16, 2014

ARAÚJO, Luiz (2014). O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. Jornal de Políticas Educacionais, n. 16, 2014

CONAE, 2014. Documento de Referência e Documento Final. O Sistema Nacional de Educação: Organização e Regulação.

NOGUEIRA, Flávia. A Nossa SASE. Carta aberta. Brasília, 13 de maio de 2016.

OLIVEIRA, Romualdo de; SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA e MEIRELLES. Projeto Chapada: uma experiência de ADE na Chapada Diamantina *in* ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (orgs.). Regime de Colaboração e Associativismo Territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

PERON, Marcelo; BATISTA, Sinoel. A cooperação como ferramenta para o desenvolvimento da Educação, in ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (orgs.). Regime de Colaboração e Associativismo Territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

RAMOS, Mozart Neves (2011). Fortalecimento e implementação do Regime de Colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Parecer CEB/CNE no 09/2011 e Resolução CEB/CNE no 01/2012, da Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE.

RAMOS, M. N.; ABRUCIO, F. L. Apresentação, in ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (orgs.). Regime de Colaboração e Associativismo Territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e articulação interestadual: o papel do CONSAD na política de modernização da gestão pública. Repositorio.fjp.mg.gov.br, 2009.

TODOS PELA EDUCAÇÃO (2011). Educação: uma agenda urgente: Reflexões do Congresso Internacional realizado pelo Todos Pela Educação. Brasília, setembro de 2011.

CAPÍTULO 18

MULHERES IDOSAS E SEU PROCESSO EDUCATIVO: A EXPERIÊNCIA DAS ALUNAS DA UNATI/UERJ

Alzira Tereza Garcia Lobato
Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Serviço Social
Rio de Janeiro – Rio de Janeiro

Carla Virginia Urich Lobato
Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Serviço Social
Rio de Janeiro – Rio de Janeiro

RESUMO: Este trabalho apresentará os resultados de pesquisa realizada com mulheres idosas de um programa de universidade de terceira idade, refletindo as questões de gênero e geração que se apresentam no perfil dessas idosas, considerando sua trajetória de vida em relação ao acesso à educação, inclusive nesta fase da velhice, onde demonstram interesses em novos aprendizados.
PALAVRAS-CHAVE: cidadania - mulheres idosas - universidade da terceira idade.

ABSTRACT: This paper will present the results of research conducted with elderly women from a university program for the elderly, reflecting gender and generation issues that are given in the profile of these older, considering his life story in relation to access to education even at this stage of aging, which show interest in a new learning.
KEYWORDS: citizenship - elderly women - University to Third Age.

1 I INTRODUÇÃO:

O envelhecimento da população é um fenômeno que presenciamos em nível mundial. No Brasil, o segmento de idosos, pessoas com 60 anos e mais, é o que mais cresce. De acordo com o último Censo, temos 21 milhões de idosos, quase 11% da população brasileira e, nossa expectativa de vida é de 73 anos e 8 meses (IBGE, 2010).

Berzins (2003) em seus estudos afirma que a associação da queda da mortalidade e da redução da fecundidade irá refletir no processo de envelhecimento da população e as mulheres estão em maioria na população idosa, em todas as regiões do mundo, o que caracteriza um processo de feminização do envelhecimento. No Brasil essa tendência também se verifica na medida em que 55% dos idosos são mulheres e vivem em média 7 anos a mais que os homens. Berzins considera que o recorte de gênero é determinante para a compreensão da velhice de homens e mulheres que se processa de modo diferente, tanto nos aspectos sociais, econômicos, nas condições de vida, nas doenças e até mesmo na subjetividade. No que diz respeito aos fatores que contribuem para a maior longevidade da população feminina, Berzins (2003, p.28-29) destaca os seguintes: proteção hormonal do estrógeno, diferente

inserção da mulher no mercado de trabalho, consumo diferente de tabaco e álcool, postura diferente me relação à saúde/doença e relação diferente com os serviços de saúde.

Para Louro (1995 ,p.7) as questões de gênero vão além das chamadas diferenças biológicas que conformam homens e mulheres em nossa sociedade pois gênero é um conceito relacional que interfere em nossas oportunidades sociais e orienta nossas relações com os outros.

Estudos de Debert (1998, p.60) quanto às categorias de idade, sob o enfoque da antropologia, ao discutir o tema do envelhecimento trazem importantes contribuições para a compreensão do conceito de geração como um conjunto de mudanças que impõem singularidades de costumes e comportamentos a determinadas gerações: do pós-guerra, da televisão, de 68. A geração não se refere às pessoas que compartilham a idade, mas às que vivenciaram determinados eventos que definem trajetórias passadas e futuras.

Identificamos que os estudos de gênero e geração nos auxiliam para análise das experiências dos idosos em programas de universidade de terceira idade em nosso país, desenvolvidos desde a década de 1990, tendo como referência os programas franceses que buscavam a valorização dos idosos, no âmbito das universidades através de programas de extensão universitária, muitas vezes associados à pesquisa e ensino sobre o envelhecimento, conhecidos como Université Du Troisième Âge. Dando visibilidade a uma grande parcela de idosos, em sua maioria mulheres, esses programas vem traduzindo uma imagem da velhice como tempo de realizações, de atividade, de aprendizado e de conquista de direitos sociais para os idosos.

Avançando na análise do processo de envelhecimento, Lobato (2010) explicita que a contribuição do Serviço Social sobre o envelhecimento, dá-se na compreensão de que estamos diante de um processo que não é homogêneo e nem a-histórico e que em nossa sociedade, o aumento da expectativa de vida é determinado pelas condições de vida dos sujeitos que envelhecem. Assim, a inserção de classe dos sujeitos é uma determinação central para as condições de vida e trabalho. Portanto, para aqueles que vendem sua força de trabalho ao longo de sua vida produtiva, o envelhecimento é acompanhado de desvalorização, vulnerabilidade social, e, mesmo com a garantia do direito à aposentadoria, esses trabalhadores tem perdas financeiras significativas, principalmente porque perdem o valor de uso para o capital.

Teixeira (2008, p.40) analisando o envelhecimento e o trabalho na sociedade capitalista explicita que é na velhice que se evidencia a reprodução e a ampliação das desigualdades sociais sendo o envelhecimento do trabalhador uma das expressões da questão social o que

> por um lado remete à reconstrução dos processos materiais de existência sob a lógica do capital, que constituem seus determinantes fundamentais [e por outro] remete às lutas sociais de resistência que são o fundamento principal do rompimento dessa problemática no âmbito privado [...] e ascensão ao domínio público, como

> prioridade de políticas públicas, logo, da reprodução social sob responsabilidade dos fundos públicos. (TEIXEIRA, 2008, p.43)

De acordo com Lobato (2018), corroborando com Teixeira (2008), foi possível identificar que os estudos do envelhecimento com base na perspectiva marxista possibilitam compreender esse fenômeno na sua historicidade e totalidade.

> "Nessa análise a inserção de classe dos sujeitos é determinação central para pensarmos suas condições de vida e trabalho e as condições de seu envelhecimento. Pautar nossas análises nessa matriz teórica nos possibilitou identificar que a desvalorização social do trabalhador tem seu ápice na velhice, quando ele é alijado da produção, e identificado como "incapaz para o trabalho" e sem valor para o capital." (LOBATO, 2018, p.102)

No que tange às políticas para idosos no Brasil, Lobato (2010) esclarece que foram criadas ao longo da década de 1990, num contexto de hegemonia do ideário neoliberal, determinando a retirada de direitos e a ausência de financiamento público para as políticas sociais, o que tem gerado altas taxas de desemprego, expandindo o trabalho precário, informal, retirando dos trabalhadores as conquistas de direitos trabalhistas, como as aposentadorias.

Behring e Boschetti (2008) analisando as políticas sociais no contexto de hegemonia neoliberal afirmam que os direitos sociais têm sido relegados e as políticas sociais são transformadas em ações pontuais e compensatórias.

Apesar desse quadro desfavorável, desde a Constituição Brasileira de 1988, verificamos a garantia de direitos para os idosos, tendo em vista o Artigo 230 que atribui a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado no amparo à população idosa tendo o dever de assegurar a participação na comunidade e o direito à vida. A Política Nacional do Idoso aprovada em 1994 e o Estatuto do Idoso sancionado em 2003, tendo como objetivo a integração social e a participação social dos idosos, vieram ampliar e regulamentar os direitos dos idosos afirmados na Constituição mas ainda não realizaram seus objetivos completamente e assim nos deparamos com as dificuldades orçamentárias e precariedade dessas políticas que dificultam a implementação dos direitos sociais dos idosos.

Portanto, objetivamos neste trabalho apresentar os resultados de pesquisa com mulheres idosas da UnATI/UERJ, de caráter público, analisando como as questões de gênero e geração influenciam o processo de envelhecimento dessas mulheres priorizando o desenvolvimento do processo educativo das alunas inclusive na fase de envelhecimento.

2 I CONHECENDO AS MULHERES PESQUISADAS

Para Lobato (2010) é a partir da década de 1990 que presenciamos a ampliação

dos programas de universidade de terceira idade, no interior das universidades, vinculados às atividades de extensão, mas também articulados ao ensino e à pesquisa, numa perspectiva de educação permanente para idosos, buscando garantir o direito à educação na velhice, uma das diretrizes das políticas para idosos.

O programa da UnATI/UERJ foi criado em 1993 com o objetivo de contribuir para a melhoria dos níveis de saúde física, mental e social das pessoas idosas. O primeiro estudo de perfil dos alunos do programa, segundo Lobato (2010), foi realizado em 1994 e coordenado por docente da Faculdade de Serviço Social, responsável pelo desenvolvimento de projetos de extensão destinados aos alunos idosos, tendo como eixo temático discutir o processo de envelhecimento no Brasil e as políticas para idosos. Nesse estudo identificamos que 84% dos alunos eram mulheres idosas que buscavam o programa para o desenvolvimento da sociabilidade e novos aprendizados. Os homens, chegavam posteriormente ao programa, por estarem ainda envolvidos com o trabalho e representavam apenas 16% dos alunos e relatavam o interesse em novos aprendizados e na ocupação do tempo livre em decorrência da aposentadoria.

A pesquisa de que trata este trabalho, iniciou-se em 2013, contando com alunos de Serviço Social bolsistas de extensão que realizavam estágio curricular no programa participando do levantamento dos idosos que frequentavam o programa há mais de dez anos para seleção dos entrevistados nesta pesquisa. Posteriormente, contamos com alunos bolsistas de Iniciação Científica, no período de 2014 – 2016, que participaram da realização das entrevistas, da análise dos dados e da elaboração do relatório final. O tema pesquisado revelou-se de grande interesse para esses alunos que desenvolveram Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social com base nos estudos da referida pesquisa.

Num primeiro momento de identificação das alunas idosas que frequentavam o programa há mais de dez anos, realizamos levantamento junto à Secretaria, encontrando 93 mulheres idosas matriculadas na condição de alunas desde a criação do programa em 1993. Porém, ao contatarmos as alunas, muitas já não estavam mais frequentando. Dentro desse universo, tivemos 14 mulheres que se disponibilizaram a participar da pesquisa que frequentavam o programa há pelo menos oito anos. As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro com questões que nos possibilitaram reconstruir a trajetória do processo educativo dessas mulheres ao longo de suas vidas até o momento de ingresso e participação na UnATI/UERJ. Nas entrevistas, que tiveram duração média de uma hora e meia, as mulheres demonstraram envolvimento com o tema, refletindo sobre o significado desse processo educativo tendo em vista as questões de gênero e geração. A análise dos dados objetivou a compreensão dos discursos dos entrevistados numa abordagem qualitativa, buscando a categorização, a partir da leitura do material das entrevistas, com o subsídio das referências bibliográficas pertinentes ao tema investigado, na articulação entre o geral e o particular, a teoria e a empiria, na perspectiva de responder às questões da pesquisa. (MINAYO; SANCHES,1993).

Constatamos que as nossas entrevistadas nasceram na primeira metade do século XX, entre as décadas de 1930 e 1940, encontrando nesse grupo nove mulheres com idade acima de 75 anos e cinco mulheres com idade entre 65 e 69 anos, consideradas jovens idosas, de acordo com os estudos de Lobato (2010).

A maior parte dessas mulheres reside em bairros próximos à universidade, conhecidos como bairros de moradia das camadas médias cariocas, tais como: Maracanã, Vila Isabel e Tijuca e conforme Nunes (2000) facilitando o acesso e à frequência ao programa, tendo em vista as dificuldades de locomoção dos idosos nos grandes centros, principalmente quanto ao acesso aos transportes coletivos. Em sua maioria, essas idosas moram em imóveis próprios e é significativo o número de mulheres que moram sozinhas, embora relatem ter filhos e outros parentes mas não se sentem solitárias. Destacamos a participação predominante das mulheres viúvas (nove), no referido programa, demonstrando a importância de vivenciarem a velhice em espaços públicos ocupando o seu tempo livre, realizando desejos que não eram possíveis pelo fato de estarem casadas, na medida em que vivenciavam relações com os maridos de subordinação de gênero, o que as impedia de realizarem suas vontades pois viviam em função das necessidades da família, como cuidadoras dos filhos e do lar.

Verificamos que quanto à situação sócio – econômica, nove idosas recebem tanto aposentadoria como pensão; duas recebem só aposentadoria e três apenas pensão. Chamou – nos atenção o fato de que quase todas as mulheres entrevistadas participaram do mercado de trabalho. Conforme Nunes (2000), não era comum para as gerações de mulheres nascidas nas primeiras décadas do século XX a participação no mercado de trabalho a não ser para aquelas das camadas populares. Outro dado sobre as entrevistadas é que seus rendimentos estavam acima daquele estabelecido pelo Censo do IBGE (2010), ou seja, em torno de 2,8 salários mínimos. Apenas, quatro mulheres recebem de 1 a 2 salários, enquanto as outras dez tem rendimentos entre 3 e 10 salários mínimos.

Enfim, pelo conjunto de dados apresentados e o fato destas mulheres desejarem frequentar um programa de universidade de terceira idade, chegamos à conclusão de que nosso grupo de entrevistadas é de trabalhadoras, representantes das camadas médias da nossa sociedade. De acordo com as análises de Lobato (2010) este perfil das mulheres idosas do programa investigado é semelhante a outros perfis de alunos de universidades de terceira idade localizadas em diferentes regiões do Brasil.

3 I O ACESSO À EDUCAÇÃO COMO ATO DE RESISTÊNCIA

Segundo relatos de todas as entrevistadas, a respeito do seu nível de escolaridade, constatamos que não havia muitas opções para as mulheres nascidas nas primeiras décadas do século XX, na medida em que, de acordo com Nunes (2000), a educação

das mulheres não era valorizada pela sociedade, apesar de haver um grande interesse por parte desse grupo de mulheres em frequentar a escola.

As próprias famílias não incentivavam os estudos, porque acreditavam que as mulheres não precisavam ter altos níveis de escolaridade, pois eram criadas para se tornarem donas de casa, realizando tarefas domésticas e femininas, como cuidar do lar e da família. Conforme Louro (1995), a educação entre homens e mulheres, no século passado até o ano de 1950, obedecia ao chamado "vocacionismo" entendido como vocações diferentes entre sexos, estabelecendo-se assim, as diferenças entre o sexo feminino e o masculino. Cabia ao homem, estudar para trabalhar a fim de assegurar o sustento da família, enquanto à mulher cabia cuidar dos afazeres domésticos e dos filhos. Em alguns relatos, fica claro a cultura da época e a naturalidade com que as próprias mulheres lidavam com essa questão de gênero e de geração, quando nos contaram o pensamento de seus pais a respeito do tema do estudo para as mulheres.

Além da desvalorização da educação feminina citada anteriormente, percebemos neste grupo de entrevistadas que as dificuldades financeiras das famílias de origem, também impediam que as filhas mulheres estudassem. Uma vez tendo a família, muitos filhos, a prioridade de estudo era para os filhos homens. Mesmo quando as mães das nossas entrevistadas assumiam o papel do homem, ao trabalharem para sustentarem suas famílias, seja em decorrência da separação do casal ou da viuvez, as filhas deveriam cuidar do lar, dos irmãos pequenos quando existiam, ou trabalharem para auxiliarem as mães. Por outro lado, percebemos que algumas das nossas entrevistadas relataram contar com o apoio da família que as incentivavam e tinham a educação como prioridade.

Nesse contexto de desvalorização do estudo para as mulheres das gerações mais velhas, uma das nossas entrevistadas relata ter recebido dos pais, incentivos para o estudo, embora condicionado à realização das tarefas domésticas. Segundo Louro (1995), educar mulheres nascidas nas primeiras décadas do século XX, era um processo de "escolarização do doméstico", ou seja, um processo de transformação dos conhecimentos, habilidades e atitudes da mulher no interior do lar em "saberes escolares" (LOURO,1995, p.10). Além disso, era reservado a elas cursos, predominantemente femininos, como uma extensão da sua função feminina: Magistério, Enfermagem e Serviço Social.

Verificamos que seis das nossas entrevistadas concluíram o segundo grau e, em sua maioria, optaram pelo curso Normal, de formação de professores, representando uma das poucas opções para as mulheres nascidas nos anos de 1920 e 1930. Estes dados corroboram com a afirmação de Louro (1995) a respeito dos cursos e profissões destinados a mulheres das gerações de mais de sessenta anos.

Em nosso estudo, identificamos que seis idosas possuem o segundo grau completo, cinco o primeiro grau incompleto, uma idosa o segundo grau incompleto e duas idosas o nível superior. Nunes (2000), ao discutir a escolaridade das idosas, verificou que o nível de escolaridade das mesmas é superior à média dos idosos com

o antigo primário, e nos informa que o índice de alfabetização masculino é superior ao feminino, o que indica que nossas entrevistadas se destacam no universo feminino, tendo em vista seu alto nível de escolaridade. Nos dias atuais percebemos uma crescente escolarização feminina. De acordo com dados do IBGE (2010) as mulheres têm alcançado um nível de instrução maior do que os homens. A população masculina na faixa etária de 10 ou mais anos de idade, que concluiu pelo menos o 2º grau, passou de 14,4% em 1995 para 17,5% em 1999, enquanto que a feminina, nessa mesma faixa etária e mesmo nível de escolaridade, passou de 16,4% em 1995 para 20,4% em 1999.

Chamou-nos atenção, em nosso grupo de mulheres entrevistadas de mais de sessenta anos, que apesar de todas as barreiras existentes, algumas mulheres criaram estratégias para não terem que abandonar os estudos. Estudavam à noite, conciliavam os estudos com os afazeres domésticos, faziam "bicos" ou pequenos serviços para comprarem o material escolar.

4 I MULHERES, CASAMENTO E ESTUDOS

Em nossa análise observamos que muitas mulheres obtiveram uma melhoria nas suas condições de vida após o matrimônio, passando por processo de ascensão social, graças à estabilidade profissional dos seus maridos. Para as mulheres da geração de sessenta anos ou mais, o marido era responsável pelo equilíbrio familiar, o que correspondia às expectativas culturais e sociais da época, pois a ele cabia prover a família e a estabilidade do casamento.

No entanto, percebemos que algumas de nossas entrevistadas abdicaram dos seus estudos quando casaram, seja pela vontade do marido ou pela chegada dos filhos, que exigiram maiores cuidados, demonstrando assim, a preocupação com a família e a relevância dada a seu papel de cuidadoras e educadoras na família. A esse respeito, estudos de Nunes (2000) sobre mulheres idosas têm relevado àquelas funções, na medida em que na velhice são também as mulheres que cuidam de seus maridos e parentes quando esses são acometidos por doenças como as demências.

Se para algumas mulheres o casamento interrompeu estudos e trabalho, em contrapartida, outras entrevistadas tiveram a chance de retomar seus estudos após o casamento, sendo inclusive, incentivadas pelos maridos. Acreditamos que essas possibilidades surgiram na medida em que a sociedade se transformava abrindo espaço para o Movimento Feminista que trouxe para as mulheres grandes conquistas, como: acesso ao mercado de trabalho, avanços no nível de escolaridade e busca de igualdade nas relações entre homens e mulheres.

5 I OS ESTUDOS NA VELHICE DAS MULHERES EM UMA SENHORA UNIVERSIDADE

Para Nunes (2000) os idosos das camadas médias de nossa sociedade que frequentam os programas de universidade de terceira idade, demonstram interesse não só em ampliar a sociabilidade, mas também de atualizar seus conhecimentos, acompanhando e participando das questões do nosso cotidiano e, esta forma, constroem uma visão digna da velhice, desmistificando e questionando a imagem do idoso improdutivo ou inativo.

A participação em um programa de universidade de terceira idade representa para nossas entrevistadas a oportunidade de frequentar o espaço universitário, tradicionalmente, ocupado por jovens estudantes. Neste sentido, identificamos que o retorno das mulheres idosas aos estudos, possibilita trocas geracionais que influenciam no modo como jovens e idosos se representam no espaço universitário no que diz respeito à garantia de ensino público de qualidade.

Percebemos também que, participar de um programa de universidade de terceira idade, para essas mulheres, está associado a um novo modo de viver a velhice. A esse respeito, Debert (1994) analisando a participação de homens e mulheres idosas nos espaços dos programas de terceira idade, observou que as mulheres estão mais mobilizadas que os homens pelas lutas e mudanças culturais que caracterizam os novos movimentos sociais. Esta autora identifica a participação de homens majoritariamente nas associações de aposentados, lutando por melhores condições de vida para os idosos de nosso país.

De acordo com Nunes (2000) o programa de universidade de terceira idade pesquisado, está estruturado em três módulos: ensino, pesquisa e extensão, constituindo-se como uma microuniversidade temática nas questões do envelhecimento, além de ser a primeira iniciativa de caráter público no Estado do Rio de Janeiro.

Analisando as escolhas dos cursos de nossas entrevistadas, observamos que geralmente estão baseadas no interesse das mulheres por temas que foram despertados em sua juventude. Além disso, algumas mulheres optaram por cursos que se assemelhavam a sua vocação ou vontade de profissionalização. Assim sendo, uma entrevistada revelou interesse pela área de medicina, e optou por frequentar cursos da Área de Educação Para a Saúde, tais como: Homeopatia, Saúde Natural e Prevenção de Quedas. Para Nunes (2000), o interesse das alunas idosas por esses cursos pode ser justificado pelo fato de que o cuidado com o corpo é característico do comportamento feminino, visto que as mulheres, ao longo de suas vidas, frequentaram mais os serviços de saúde do que os homens, seja levando os filhos ou cuidando da própria saúde.

Outra área de grande procura pelas mulheres entrevistadas é aquela das Atividades Artísticas e Culturais, participando de cursos que desenvolvam a expressão corporal, bem como a flexibilidade, tais como: Dança de Salão, Teatro e Biodança. Nunes

(2000), afirma que esses cursos têm desenvolvido nas mulheres novas habilidades e revelado talentos conquistando um novo espaço para o idoso ao apresentarem suas produções artísticas e culturais em eventos dentro e fora da universidade.

Outro grupo de mulheres (três) quando indagadas sobre os cursos oferecidos pela equipe de Serviço Social, com a temática do Envelhecimento e das Políticas para Idosos, demonstrou interesse em participar, revelando a importância de conhecerem seus direitos mas desacreditadas das políticas sociais que são pouco conhecidas e implementadas. Indagadas sobre o que conheciam de seus direitos, em maioria relatam o direito ao transporte e acesso à cultura como pagar meia- entrada em shows, cinema e teatro.

Observamos que a maioria das alunas idosas, declaram não gostar de discutir política, identificando essa categoria com o exercício dos políticos brasileiros. Consideramos que essa postura tem a ver com a falta de perspectiva de se entenderem como sujeitos no processo político que envolve decidir, reivindicar direitos e fiscalizar. Para o Serviço Social essa postura tem se apresentado como um desafio no que diz respeito à relação desses sujeitos com a questão da participação dos usuários no controle social nas políticas sociais, hoje sucateadas pela hegemonia do ideário neoliberal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Com essa análise percebemos que a trajetória dessas idosas no acesso à escolaridade, também foi condicionada ao recorte de gênero e geração. Quanto às famílias de origem dessas mulheres que não tinham condições financeiras suficientes para garantirem os estudos de todos os filhos, a prioridade era para os filhos homens, pois as mulheres, deveriam ser preparadas para se tornarem donas de casa, esposas e mães, numa espécie de “treinamento geracional”, onde as mães ensinavam as filhas como executar tarefas domésticas.

Graças aos seus esforços, usando de diferentes estratégias para não interromperem os estudos, essas mulheres lutaram e venceram a desvalorização da educação feminina no país. Tal fato, demonstra interesse e gosto pelos estudos, o que não era comum para a geração de mulheres de mais de sessenta anos, visto que estudar não era um valor para a construção da identidade feminina daquelas gerações.

Portanto, é exatamente a valorização da educação que incentiva essas mulheres a buscarem na fase da velhice programas de universidade de terceira idade que objetivam a participação social dos idosos, através do conhecimento de políticas para idosos, proporcionando-lhes motivação, informação e educação, na busca pela conquista de direitos. Recentemente, percebemos o protagonismo das mulheres idosas, alunas do programa investigado que completou 25 anos, quando de sua participação nos espaços de luta durante a greve da universidade, com a produção de

vídeo apoiando o movimento em prol do não sucateamento da universidade pública.

Em nossa investigação verificamos que a participação dessas mulheres em universidades de terceira idade, tem significado uma nova forma de vivenciar o processo de envelhecimento, tornando-o um período de vida produtivo e gratificante, relevando o protagonismo das mulheres idosas nos programas de universidade de terceira idade no Brasil.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2008.

BERZINS, Marília A.V. da Silva. **Envelhecimento populacional: uma conquista para ser celebrada**. *In: Serviço Social & Sociedade*, Velhice e Envelhecimento, São Paulo, Editora Cortez, n°75 – ANO XXIV, 2003, p. 19-33.

BRASIL. **Censo demográfico de 2010**. Disponível em: < www.ibge.gov.br> Acesso em: 08 de julho de 2018.

_____. Constituição Federal. Brasília, 1988.

_____. **Estatuto do Idoso**. Lei n°10. 741 de 1º de outubro de 2003.

_____. **Política Nacional do Idoso**. Lei n° 8. 842 de 4 de janeiro de 1994.

DEBERT, Guita Grin. **A antropologia e o estudo dos grupos e das categorias de idade.** In: LINS-DE-BARROS, Myriam Moraes. *Velhice ou terceira idade? Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política*. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p.49-67.

_____.**Gênero e Envelhecimento.** *In: Estudos feministas.* Rio de Janeiro: UFRJ, v.2, n° 3, 1994, p. 3-51.

LOBATO, Alzira Tereza Garcia. **Considerações sobre o trabalho do assistente social na área do envelhecimento.** In: FORTI, Valéria e GUERRA, Yolanda (Orgs.). *Serviço Social: temas, textos e contextos.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 213-226.

LOBATO, Alzira Tereza Garcia. **Serviço Social, envelhecimento e extensão universitária: a contribuição dos assistentes sociais na UnATI/UERJ.** 2018. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro) UERJ. Rio de Janeiro.

LOURO, Guacira Lopes. **Educação e relações de gênero.** *In: Revista EM PAUTA*. Rio de Janeiro: UERJ / FSS, nº5, Junho de 1995, p. 5-15.

MINAYO, Maria Cecília de Souza e SANCHES, Odécio. **Quantitativo – Qualitativo: oposição ou complementaridade?** *Cadernos de Saúde Pública*, 9 (3), 1993, p. 239-262.

NUNES, Alzira Tereza Garcia Lobato. **As mulheres na Universidade da Terceira Idade: busca por novas formas de envelhecer.** *In*: PAZ, Serafim e outros (Orgs.). **Envelhecer com Cidadania: quem sabe um dia?** Rio de Janeiro; CBCISS; ANG/Seção Rio de Janeiro, 2000, p. 95-106.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento e Trabalho no Tempo do Capital: implicações para a proteção social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2008.

CAPÍTULO 19

O PLANO DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CONTEXTO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA[1]

Cristiane Queiroz Leite Carvalho
Universidade Federal do Rio de Janeiro,
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social,
Rio de Janeiro – RJ.

RESUMO: Este artigo tem por objetivo analisar o significado do Plano de Assistência Estudantil no contexto de expansão da Educação Superior pública. A reflexão crítica desse processo considera a problematização das políticas sociais em tempos de hegemonia do capital financeiro; do processo de expansão da Educação Superior no contexto de reestruturação do fundo público; e a reflexão da Assistência Estudantil neste processo de expansão. E conclui que essa dinâmica contribui para um processo de naturalização das desigualdades produzidas pelo capital, ao mesmo tempo em que valoriza a educação como uma das vias principais para o desenvolvimento de políticas sociais de inclusão.

PALAVRAS-CHAVE: Política de Educação Superior, Expansão da Educação Superior, Política de Assistência Estudantil.

ABSTRACT: This article aims to analyze the meaning of the Student Assistance Plan in the context of the expansion of Public Higher Education. The critical reflection of this process considers the problematization of social policies in times of hegemony of financial capital; Of the process of expansion of the Higher Education in the context of the restructuring of the public fund; And the reflection of the Student Assistance in this process of expansion. It concludes that this dynamic contributes to a process of naturalization of inequalities produced by capital, while that values education as one of the main avenues for the development of social inclusion policies.

KEYWORDS: Higher Education Policy Expansion of Higher Education Student Assistance Policy.

1 I INTRODUÇÃO

A reflexão sobre o significado do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) se constitui na preocupação central desse artigo, bem como a análise sobre as particularidades desse Plano no contexto de expansão da Educação Superior Pública, notadamente no quanto a condução de um Plano de assistência estudantil está imbricada na Reforma do Ensino

1 Artigo publicado originalmente na Revista Synthesis número 1, volume 9, organizados em seções livres e dossiês temáticos, cujo tema dessa edição é: "***Universidades e Ciência em Crise: o que está acontecendo?".***

Superior, e que ambas derivam do processo de contrarreforma do Estado sob a influência do neoliberalismo.

A Educação Superior pública, especialmente desde o final do século XX, vem sofrendo crises e desafios que afetam não só a universidade, como também os direitos e as políticas sociais conquistados pela classe trabalhadora. A Reforma da Educação Superior, que vem sendo implementada desde 1995 (com mais ênfase a partir do governo Lula da Silva) pelo Ministério da Educação (MEC) segue a dinâmica dos organismos econômicos multilaterais, que impõem uma nova racionalidade para a Educação. Fazem parte desta Reforma um conjunto de Leis, Decretos e Medidas Provisórias (MP) já encaminhados, dos quais destacamos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de dezembro de 1996 (incluindo-se o Decreto nº 2.306/97, que alterou os artigos que se referem à diversificação das Instituições de Ensino Superior); o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) (Lei nº 10.861/2004); o Decreto nº 5.205/2004, que regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de apoio, viabilizando a captação de recursos privados para financiar suas atividades; a Lei de Inovação Tecnológica (nº 10.973/2004); o Projeto de Lei nº 3.627/2004, que institui o Sistema Especial de Reserva de Vagas; os Projetos de Lei (PL) e Decretos que tratam da reformulação da educação profissional e tecnológica; o Projeto de Parceria Público-Privada (PPP) – Lei nº 11.079/2004; o Programa Universidade para Todos (Prouni) – Lei nº 11.096/2005; a Educação a Distância (Decreto Presidencial nº 5.622/05 que institui a abertura da educação nacional para o capital estrangeiro); o REUNI – e mais recentemente, a Lei nº 12.349, de 2010, a partir da conversão da MP 195/2010, conhecida como o "pacote da autonomia".

Neste sentido, podemos compreender que o amplo conjunto de ações que vem sendo realizadas na Política de Educação Superior está articulado às tendências contraditórias de ampliação das formas de acesso e de permanência na educação escolarizada diante de um cenário cada vez mais imbricado com a dinâmica de mundialização do capital. A implantação de programas assistenciais, que vem atravessando a educação, em seus diversos níveis, se constitui uma estratégia governamental importante para o enfrentamento dos problemas de acesso e permanência na rede de ensino, principalmente dos alunos da classe trabalhadora.

Um dado importante sobre a questão do acesso dos alunos ao ensino superior na realidade brasileira diz respeito ao contingente atual de 6,3 milhões inseridos na Educação Superior. Mesmo que em uma década o número de alunos matriculados em cursos superiores tenha dobrado, esse quantitativo representa apenas 15% da população com idade entre 18 e 24 anos vinculada a esse nível de ensino. Essa realidade é bastante desfavorável, considerando os índices de acesso em outros países da América Latina, como por exemplo a Argentina (40%); o Chile (35,9%), a Venezuela (26%) e a Bolívia (20,6%) (ANDIFES, 2012).

Desta forma, destaca-se a relevância da implementação de programas assistenciais como mecanismos para viabilizar o acesso e/ou permanência desses

grupos na universidade pública. No entanto, essa assistência ao estudante não vem se processando com facilidade. Destacam-se alguns elementos que têm dificultado a implementação de uma política no âmbito da Educação Superior: a relação com as legislações vigentes na área da educação; os critérios seletivos e focalizados dos programas; o sucateamento das instituições de ensino; a ausência de verbas do Estado para o financiamento da assistência estudantil; a flexibilização e precarização das relações de trabalho dos técnicos que operacionalizam essas ações; o esvaziamento do sentido transformador para o enfrentamento das questões do acesso e permanência na educação superior pública, entre outros. Tais elementos reforçam a desigualdade social presente nesta sociedade.

No intuito de contribuir para a análise crítica deste processo, este artigo está estruturado em três itens. No primeiro, apresentamos a dinâmica das políticas sociais em tempos de hegemonia do capital financeiro, com destaque para as novas racionalidades das políticas sociais frente aos processos de contrarreforma do Estado e de reestruturação do fundo público. No segundo, situamos o processo de expansão da educação superior, sobretudo na primeira década do século XXI, com ênfase no conjunto de ações realizadas que apontam para o empresariamento da educação e para a certificação em larga escala. O terceiro item busca refletir sobre o Pnaes no contexto de expansão da Educação Superior Pública, evidenciando a dimensão assistencialista em detrimento da perspectiva da universalização do direito e da politização deste debate.

2 I AS POLÍTICAS SOCIAIS EM TEMPOS DE HEGEMONIA DO CAPITAL FINANCEIRO

As novas condições da acumulação capitalista estão intimamente relacionadas com a crise estrutural do capital na década de 1970, que foi marcada por um processo de reorganização econômica e política na dinâmica do capital. De acordo com Bihr (2010), essa crise é, em primeiro lugar, uma crise de reprodução dessa relação social que é o capital. Os desafios dessa crise ligam-se à ruptura do compromisso social do período pós-guerra e às reestruturações conduzidas pelo capitalismo para tentar superá-la, mas não derivam somente dela.

> Por um lado, eles não derivam somente da crise do fordismo, ou seja, de uma forma historicamente determinada do modo de produção capitalista, mas colocam muito mais fundamentalmente em questão esse próprio modo de produção, em sua essência e não mais somente em uma de suas formas históricas: na maneira como ele se organiza, em qualquer tempo e lugar, tanto as relações dos homens com a natureza como as relações dos homens entre si (BIHR, 2010, p. 68).

Assim, as transformações no mundo do trabalho, isto é, as mudanças produtivas,

tecnológicas e a própria organização do trabalho compreendem novas estratégias empreendidas pelo capital, que situa a necessidade de alteração na correlação de forças entre o capital e o trabalho. Tal observação nos leva a afirmar que essa reorganização produtiva foi ocasionada não apenas pela dimensão tecnológica, mas também por determinações políticas, tendo, portanto, um caráter de classe – resultado sócio-histórico do amadurecimento das contradições geradas do processo de internacionalização das relações capitalista de produção nos anos precedentes.

A intervenção do Estado na economia procurava canalizar o fundo público tanto para o financiamento do capital quanto para a reprodução da força de trabalho. A conjugação de fatores econômicos e políticos foi responsável por um dos principais pilares de sustentação dessa fase expansiva do capitalismo – o *Welfare State* –, pois integrava à dinâmica econômica parte das demandas dos operários por melhores condições de vida.

Chesnais (1996) também analisa o desenvolvimento de um regime de acumulação com predominância financeira, que passa a ser o novo modo de desenvolvimento do sistema capitalista. O autor se refere a essa dinâmica do capitalismo contemporâneo como a "mundialização do capital", e afirma que seus fundamentos são tanto políticos como econômicos, já que o triunfo atual do "mercado" não poderia ser feito sem as intervenções repetidas das instâncias políticas dos Estados capitalistas mais poderosos – os Estados Unidos e os outros países membros do G7. Cabe destacar que as mesmas políticas e os mesmos processos políticos de liberalização e de desregulamentação que aparecem no fordismo foram essenciais para a formação das condições de emergência da nova fase de internacionalização do capital.

A concorrência mundial afeta as empresas em todos os âmbitos – local, nacional, regional e internacional – dada a sua relação de dependência mútua do mercado. Essa concorrência mundializada é caracterizada por Chesnais (*Ibid.*) a partir de três níveis: 1) nível das vantagens próprias do país de origem; 2) nível da aquisição de insumos estratégicos à produção de matérias-primas estratégicas e insumos científicos e tecnológicos, organizado mundialmente; e 3) nível de atividades correntes de produção e de comercialização. Desta forma, a relação que se estabelece entre empresas, grupos e governos, funda-se na inovação e na competitividade, na cooperação e na concorrência.

A competitividade intercapitalista, as relações de dominação e de rivalidade acentuam a dimensão de hierarquização entre os países, e consequentemente a tendência de deslocamento do poder econômico das autoridades públicas e democráticas para os mercados financeiros anônimos. Essas relações de intercâmbio passam a ser determinadas a partir do dinheiro e do poder da retomada da hegemonia estadunidense, mediante os posicionamentos dos organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC) – que impõem regras e políticas de desregulamentação e liberalização aos países periféricos de acordo com as necessidades do capitalismo internacional.

Diante desse cenário em que as alternativas de ajustes econômicos assumem os formatos mais institucionalizados da relação da sociedade civil com os poderes governamentais – as quais entendemos como parte indissociável de uma ampla agenda de contrarreforma do Estado e de reestruturação do fundo público –, cumpre destacar algumas características e novas racionalidades na organização das políticas sociais que se estabelecem como fundamentais para este texto.

Situar a política pública frente aos processos de reorganização do Estado e de reestruturação do fundo público implica contextualizá-la num ambiente contrarreformista. Ao longo dos anos 1990, em tempos de reação burguesa e neoliberalismo, difundiu-se amplamente uma campanha em torno de "reformas". Contudo, tratava-se de "reformas" orientadas para o mercado, já que o discurso neoliberal argumentava que os problemas no âmbito do Estado eram considerados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida no Brasil desde o início da década de 1980. Considerando o desmonte a partir da reorganização do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital, houve, portanto, uma abrangente *contrarreforma* do Estado no país, cujo centro foi o ajuste fiscal.

A partir da CF88, as políticas públicas ganham novos contornos institucionais em função da descentralização de suas ações e da articulação de programas e responsabilidades entre os distintos entes governamentais, a saber: governos federal, estadual e municipal. A tendência de descentralização e intersetorialidade das políticas públicas é determinada e agravada pela condição do orçamento público destinado às políticas, que historicamente se apresenta submissa à política econômica. O financiamento e o fundo público indicam um comportamento da alocação de recursos para as políticas sociais com tendência regressiva.

De acordo com os dados de arrecadação tributária oriundos do Relatório "Carga Tributária no Brasil 2011" elaborado pela Receita Federal apontou um PIB de 35% em 2011, enquanto que em 2010 representava 33%. Entretanto, ao observar a análise dessa carga tributária por entes federativos, verificamos que cerca de 70% dela está concentrado na União; 24%, nos Estados e 5%, nos municípios. Isto significa que há uma concentração maior do poder político e econômico da União Federal frente os demais entes federativos, limitando a soberania dos Estados e, consequentemente, uma melhor aplicação dos recursos públicos e execução das políticas públicas frente às necessidades regionais. Essa concentração de recursos contraria a orientação constitucional da descentralização.

Estes indicadores (que não são os únicos) reforçam a perspectiva desenvolvida por Behring & Boschetti (2008) no que concerne à relação entre a política social e a política econômica, mais especificamente sobre suas implicações sobre o orçamento da seguridade social. A disputa pelo fundo público ocorre no contexto de crise fiscal do Estado, sob a acusação neoliberal de estatização, de desperdício e de estímulo à dependência.

Os impactos supramencionados na política pública brasileira em tempos de

hegemonia do capital financeiro, frente aos processos de contrarreforma do Estado e de reestruturação do fundo público constituem o ponto de partida para a análise da expansão da Educação Superior, que só pode ser apreendida quando inscrita no movimento do capital em busca de novos campos lucrativos e de difusão do seu projeto de sociabilidade. Mesmo que assuma novas feições atualmente, o desenvolvimento do capitalismo em nosso país sempre foi marcado pela expansão da educação superior como uma exigência do capital, tanto para capacitar a força de trabalho para o atendimento das alterações produtivas, quanto para difundir uma concepção de mundo burguesa e da existência de uma "política inclusiva" (LIMA, 2012).

3 I O PROCESSO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O processo de expansão da educação superior sempre foi uma necessidade do capital e um dilema constitutivo do sistema educacional brasileiro. Nas últimas duas décadas do século passado, este vem se modificando significativamente, tendo em vista atender às exigências dos organismos internacionais. A educação passa a ser o principal instrumento para o "alívio da pobreza" e garantia da inserção capitalista dependente destes países periféricos na economia mundial.

Essas estratégias encontram-se presentes também no documento *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiência*, publicado em 1994 pelo BM. Em 1998, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) organizou a Conferência Mundial sobre Educação Superior (CMES), que apresentou propostas para esse nível de educação, com o objetivo de retomar os debates sobre o tema e criticar as perspectivas do BM. No entanto, as posições dos dois organismos se assemelham em vários aspectos. Em 1999, o BM lança o documento *Estratégia para o setor educacional – documento estratégico do Banco Mundial: a educação na América Latina e Caribe*, contendo uma avaliação da educação na América Latina e as diretrizes para esse setor no século XXI. Neste documento, o BM reafirma o papel da educação como estratégia de alívio à pobreza e a necessidade de privatização do ensino superior (LIMA, 2006).

Para Lima (2012), a expansão da educação – especialmente da educação superior – ocorre a partir de três necessidades do capital: 1) a subordinação da ciência à lógica mercantil; 2) a constituição de novos campos de lucratividade; e 3) a construção de "estratégias de obtenção de consenso em torno do projeto burguês de sociabilidade em tempos de neoliberalismo reformado" (p. 2). A autora afirma que é fundamental compreender o papel histórico do Estado na condução dessa expansão, pois ele cria o arcabouço jurídico para operar esta política, buscando autorizar, credenciar as IES privadas e legalizar a privatização interna.

A expansão do ensino superior, dentre outras formas, ocorre por meio de iniciativas que ampliam o papel do mercado na comercialização da educação superior no setor

de serviços. O processo de mercantilização do setor educacional, concretizado através dos acordos realizados na OMC ressalta a importância de compreender tal processo dentro de um movimento mais amplo de busca por novos e lucrativos mercados, através de acordos comerciais, como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e a Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

A transformação da educação superior em mercadoria é essencial para compreender a intensificação da transnacionalização desse mercado em curso. Desde 2000, ela vem ocorrendo sob a égide da OMC no âmbito do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS), através das seguintes ideias: gestão, qualidade e a velocidade da informação; economia baseada no conhecimento que exige cada vez mais capital humano como condição de criatividade no uso da informação; a universidade para sobreviver deve estar a serviço da sociedade da informação; a substituição do paradigma institucional pelo paradigma empresarial (a que devem estar sujeitas as universidades públicas e privadas). Essas ideias presidem a "reforma" da educação, conforme proposta pelo BM, que demonstra uma submissão do sistema educacional ao âmbito estritamente econômico.

A crescente desresponsabilização do Estado com a educação superior ocorreu mediante a redução de verbas públicas para seu financiamento e, simultaneamente, pelo estímulo ao empresariamento deste nível de ensino. O governo Lula se apresentou como o principal estimulador da regulamentação das medidas reformistas. No entanto, não se pode analisar essa reformulação desconectada do conjunto de políticas elaboradas e difundidas pelos organismos internacionais do capital para os países periféricos. Segundo Lima (2006), esse processo atravessou o governo FHC, quando a educação foi incluída no setor de serviços, de atividades não exclusivas do Estado; e foi aprofundado no governo Lula da Silva, por meio de uma nova geração de reformas neoliberais.

A reformulação da educação superior no governo Lula da Silva deve também considerar o projeto político-econômico mais amplo do governo, especialmente os valores alocados para o pagamento das dívidas externa e interna e o Orçamento da União para a educação, sobretudo para a educação superior, durante os dois primeiros anos de governo. Isso demonstra que o processo de reestruturação da educação superior no governo Lula da Silva pode ser resumido em dois aspectos: estímulo ao estreitamento das relações entre os setores público e privado; e exigência da subordinação da pesquisa científica e tecnológica ao contexto e às necessidades do processo produtivo.

No que concerne ao estreitamento das relações entre os setores público e privado destaca-se o Prouni, que objetiva resolver a crise de inadimplência vivenciada pelo setor privado diante do nível de empobrecimento dos trabalhadores brasileiros. Isto porque as instituições participantes do Prouni e do Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), com ou sem fins lucrativos, ficam isentas de impostos e contribuições, além de terem suas irregularidades fiscais perdoadas a partir do

momento em que ofereçam “gratuitamente” um percentual de suas vagas ao MEC, por meio de bolsas integrais ou parciais, em proporções variadas em relação ao número de alunos pagantes.

Ainda na direção da expansão do “acesso” e da democratização do ensino público brasileiro, o governo promete a ampliação das universidades federais e outras IES federais, como uma tentativa de se esquivar de críticas à privatização desse nível de ensino. Esse aspecto importante da expansão da educação superior denomina-se de “certificação em larga escala”, que pode ser mais bem compreendido a partir das ações do EAD e o REUNI.

A lógica estabelecida pelo Reuni constitui-se uma das faces da precarização do trabalho docente, particularmente nas universidades federais, assim como está configurando o professor do ensino terciário, conforme expressão do BM. Através do deslocamento da concepção de educação superior, o BM reivindica o aprofundamento da diversificação das instituições de nível superior e dos cursos e fontes de financiamento (LIMA, 2012).

Destacamos que, do conjunto dos dispositivos do Reuni, o que vai nos interessar mais de perto nesse momento é aquele concernente à Assistência Estudantil:

> Art. 1º. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI tem por objetivo criar condições para ampliação de acesso e permanência na Educação Superior. Art. 2º. O Programa terá as seguintes diretrizes, dentre outras: [...] V – ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil (BRASIL, Casa Civil, 2007).

Considerando que o desenvolvimento da Assistência Estudantil envolverá ações articuladas no âmbito da Assistência Social e da Educação, este contexto exige um cuidadoso escrutínio quanto ao modo como tem se dado a interface entre as referidas políticas, tanto no que diz respeito ao incentivo, ao acesso e/ou retorno a educação sem maiores reflexões sobre seus significados e necessidades, mormente no que diz respeito a uma distorção da compreensão da assistência como direito social, a uma dimensão assistencialista.

A articulação entre a Política de Educação e Assistência Social é de grande relevância no processo de expansão da educação superior e demanda significativas reflexões para pensar o Pnaes neste contexto, uma vez que suas ações de restrição e seus programas focalizados e seletivos não se diferenciam das demais políticas assistencialistas e, que, portanto, apresentam limites para a implantação de uma Política de Assistência (de forma ampla e universal) no âmbito da universidade.

4 I O PLANO DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CONTEXTO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA

O Plano de assistência estudantil é um componente da contrarreforma do ensino

superior público brasileiro. Sua configuração reflete o projeto da educação proposto no país neste momento histórico. As lutas sociais pelo acesso à educação passaram a constituir importantes fenômenos da política, tornando-se parte do processo de legitimação do próprio Estado e do processo de conquistas sociais que levaram ao reconhecimento da educação como direito social, e não como algo circunscrito ou de determinada classe social.

O Pnaes foi criado em 2010, através do Decreto nº 7.234, com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos estudantes nas IFES, prioritariamente aqueles com dificuldades econômicas. Neste sentido, o Fonaprace vem, desde 1998, atuando na elaboração deste Plano, a fim de garantir o acesso, a permanência e a conclusão do curso de graduação dos estudantes *pobres* da IFES. Em 2010, a Andifes encomendou ao Fonaprace um relatório com o objetivo de atualizar informações sobre o perfil socioeconômico dos estudantes de graduação presencial das universidades federais brasileiras e identificar novos parâmetros para embasar e retroalimentar políticas de assistência estudantil, principalmente em relação à expansão dos benefícios destinados a garantir as condições de permanência e conclusão de curso dos estudantes em risco social.

Como um dos objetivos do Pnaes, destaca-se a redução das taxas de retenção e evasão escolar, conforme indicado no seu Artigo 5º, que anuncia a prioridade de atendimento para "estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio". Os eixos de atuação do Pnaes deverão ser desenvolvidos nas seguintes áreas, conforme determina o artigo 1º: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. Considerando essas áreas de atuação, as IFES devem desenvolver ações articuladas para a permanência dos estudantes e acesso aos direitos sociais, além de garantir uma formação profissional qualificada.

Nos marcos da expansão da educação superior, o Pnaes, tal como apresentado, é ideologicamente necessário, já que permite a manipulação/cooptação dos estudantes por meio de "bolsas", ficando estes conformados e confinados a um discurso esvaziado de transformação, e resistentes a reivindicações por melhorias no ensino público. Este cenário condiz com uma das linhas prioritárias do Banco Mundial para a reforma do ensino superior, que trata sobre a diversificação das fontes de recursos para a educação superior pública e a introdução de incentivos para o desempenho.

Nesta perspectiva, o Pnaes deve ocupar-se com princípios de atendimento universal, a fim de fortalecer o horizonte da luta coletiva. A tensão entre a "universalização do acesso" e a "focalização das ações" é o terreno contraditório do Pnaes, e por esta razão, destaca-se a necessidade da ampliação e politização desse debate a partir da articulação de diferentes esferas da sociedade e da inserção de outras políticas.

Tal necessidade se constitui um desafio para a Política de Educação Superior,

pois a mesma vem sendo redesenhada conforme propugna a matriz neoliberal e modelada às exigências do mercado sob hegemonia do capital financeiro. O processo de privatização orientado pelos organismos internacionais, além de fazer da educação um nicho lucrativo para o capital, traz prejuízos para a implementação de uma verdadeira Política de Assistência Estudantil nas universidades, uma vez que repõe a negação da política e impulsiona o retrocesso das conquistas sociais.

Este cenário traz importantes elementos para a crítica à forte tendência à assistencialização das ações que se espraiam tanto no âmbito da política de educação superior como no Pnaes, na direção da implementação de uma política que seja definitivamente uma política pública. Para tanto, o Pnaes deve garantir a assistência a todo e qualquer estudante como um direito, sendo financiada exclusivamente pelo Estado.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica que vem sendo proposta pelo Pnaes contribui para um processo de dissimulação ou naturalização das desigualdades produzidas pelo capital, ao mesmo tempo em que valoriza a educação como uma das vias principais para o desenvolvimento de políticas sociais tidas como “de inclusão”. A educação ocupa um espaço privilegiado na nossa sociedade e as mudanças que vêm ocorrendo nas últimas décadas no âmbito da produção incidem no campo da educação superior, que passa a ter de se adequar às exigências do sistema produtivo.

Assim, as particularidades da Política de Educação Superior estão relacionadas diretamente com a inserção do país na dinâmica de uma sociedade mundializada. A Reforma da Educação Superior, seguindo a condução da contrarreforma do Estado, pode ser observada como uma intervenção orientada pelas agências multilaterais em face da universalização do capitalismo, impondo-lhe uma racionalidade que combina um novo formato de financiamento com a definição de metas, indicadores quantitativos de avaliação e programas com focos bem delimitados em relação aos reais problemas a serem prioritariamente enfrentados.

Essas novas racionalidades na Política de Educação Superior trazem muitas preocupações com o cenário atual, sobretudo, com a política do presidente interino Michel Temer para o setor da Educação. De acordo com a Andifes (2016), a Lei Orçamentária para 2017 apresenta números distantes das necessidades de custeio e de investimento das universidades federais. O custeio teria corte de 6,74% e os investimentos serão cortados em 40,01%, sendo que o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), em 3,17%, comparados à Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016, essa já insuficiente.

Algumas questões iniciais sinalizam para a urgência e importância deste debate da assistência estudantil na universidade: a iminente destruição dos direitos

constitucionais conquistados; o congelamento de gastos do Estado conforme está previsto na PEC 241 e a consequente dificuldade de manter as universidades como instituições públicas; a responsabilidade de custeio de a universidade recair sobre os próprios estudantes; como favorecer práticas de ampliação da participação dos estudantes pobres no âmbito da educação superior? E quais os mecanismos serão utilizados para a permanência desses estudantes em seus cursos?

As ações da assistência estudantil funcionam sob a estrutura de "programa", e dada sua marca focalizada e residual, tendem a esvaziar o caráter da luta coletiva e converter as reais tensões em torno do "acesso e da permanência" em instrumento de divisão de classes. Este contexto sinaliza como perspectiva e novas racionalidades para a assistência estudantil a necessidade de promover articulações e convivências entre programas e serviços públicos, bem como da ampliação do debate e de uma discussão mais política na perspectiva da universalização do acesso e da permanência dos discentes na educação superior, para além da dimensão da concessão de um benefício para a efetivação de uma Política Pública de Assistência Estudantil.

Portanto, quanto à natureza do Pnaes, pode-se concluir que suas ações são paliativas e circunstanciais, além de não contribuírem para alterar o perfil das desigualdades no espaço da universidade. Mais que isso: são ações que estigmatizam o aluno com dificuldades socioeconômicas como alguém carente de favores, e não como um cidadão portador de direitos. A condução deste plano forma estudantes que incorporam e utilizam as mesmas categorias com as quais foram "beneficiados", tornando-se, eles próprios, um dos obstáculos a problematização desta questão da universalização do acesso e reversão desse quadro de subalternidade que os vitima.

REFERÊNCIAS

ANDIFES – Associação Nacional do Dirigentes das Instituições de Federais de Ensino Superior. **Lei Orgânica das Universidades**. Brasília (DF), 1996. Disponível em <*www.andifes.org.br*>. Acesso em: 02/06/2012.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia.** Washington, 1995. Disponível em <www.bancomundial.org.br>. Acesso em 02/06/2012.

BEHRING, E.R. & BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2008. Biblioteca Básica de Serviço Social.

BIHR, A. **Da grande noite à alternativa: o movimento operário europeu em crise**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Brasília: Senado Federal, 2005.

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de Abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. Decreto nº 7.234, de 19 de Julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em 20 dez. 2016.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

LEITE, J.L. **Política de Assistência Estudantil: direito da carência ou carência de direitos?**. *Revista Ser Social*. v. 14, Brasília: UnB, p. 453-472, 2012.

LIMA, K. R. de S. **Expansão da Educação Superior Brasileira na primeira década do novo Século.** *In:* PEREIRA, L.; ALMEIDA, N.L. (Orgs.). *Serviço Social e Educação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, pp. 1-26.

_____. **Capitalismo dependente e "Reforma Universitária consentida": a contribuição de Florestan Fernandes para a superação dos dilemas educacionais brasileiros.** *In:* SIQUEIRA, A. C; NEVES, L. M. (orgs) *Educação Superior: uma reforma em processo*. São Paulo: Xamã, 2006. p. 19-42.

MEC/ANDIFES/FONAPRACE. Relatório Sumário sobre a Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Ifes. Brasília: MEC/ANDIFES/FONAPRACE, 2011b. Disponível em < *www.andifes.org.b/*>. Acesso em 02/06/2012.

CAPÍTULO 20

O REGIME DE COLABORAÇÃO E O PNE: ENTRE O PROPOSTO E O POSSÍVEL

Laurimar de Matos Farias
SEDUC – Belém-PA

Leila Maria Costa Sousa
UFPA – Belém-PA

RESUMO: O artigo analisa as Leis 10.172/2001 e 13.005/2014, considerando as metas e estratégias em que o regime de colaboração é elemento central da efetivação do compromisso entre os entes federativos na melhoria da educação básica. A metodologia considerou a revisão da literatura sobre a temática e os PNEs 2001 e 2014. O texto está organizado em quatro seções dialogando entre si e fundamentado no referencial teórico e nos documentos oficias. Apontamos que embora os PNEs proponham a efetivação do regime de colaboração, isso não se concretiza na prática. Seja pela ausência do cumprimento da legislação ou pela proposta de política de caráter focal.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Nacional de Educação; Regime de colaboração; Política Educacional.

ABSTRACT: The article analyzes Laws 10,172 / 2001 and 13,005 / 2014, considering the goals and strategies where collaboration regime is central element of the effectiveness of the commitment between federative entities in the improvement of basic education. The methodology considered the review of the literature on the subject and the PNEs 2001 and 2014. The text is organized in four sections dialoguing with each other based on the theoretical framework and official documents. We point out that although the NSPs propose the implementation of the collaboration regime, this does not materialize in practice. Either by the lack of compliance with the legislation or the proposed policy of a focal nature.

KEYWORDS: National Education Plan; Collaboration system; Educational politics.

1 I INTRODUÇÃO

No Brasil, a defesa de uma política social mais abrangente é reivindicada pelos movimentos sociais, e a legislação constitucional propõe um modelo de gestão das políticas educacionais que, em certo aspecto, prima pela efetivação do regime de colaboração na manutenção e desenvolvimento da educação, visando, sobretudo, maior simetria no financiamento destas políticas e autonomia na gestão da educação básica por parte dos entes regionais com vistas a garantir o acesso e a permanência de toda a sociedade a uma educação pública de qualidade.

Neste aspecto, tendo em vista o contexto,

(de reformas neoliberais), torna-se oportuno e preciso compreender o que pode significar para a sociedade civil e educacional ter um PNE vigente e mais precisamente, neste texto, refletir sobre as perspectivas do regime de colaboração abordado nos Planos Nacionais de Educação nesse mesmo contexto.

Não podemos deixar de aludir que embora, no discurso, a União propague que as políticas educacionais vigentes no país corroborem com a legislação na efetivação dos princípios colaborativos e que os objetivos prescritos são de uma educação pública para todos, na prática, entretanto, os meandros políticos e econômicos, aparentemente, estão afinados, sobretudo, com o prisma do mercado e seus agentes institucionais do capital, onde os investimentos educacionais são diminuídos e/ou pulverizados em nome de um Estado autocrático.

2 I POLÍTICA EDUCACIONAL E O REGIME DE COLABORAÇÃO

A condução das relações da gestão das políticas, entre os entes federativos, é um exercício que desafia o pacto federativo e o regime democrático, pois, implica em uma prática cooperativa e colaborativa como desenhado no princípio do regime de colaboração que abarca toda a federação sem exclusões ou privilégios de um ou outro ente, uma vez que, as previsões dos direitos e obrigações de cada um, nesse jogo da gestão pública, estão apresentadas nas letras constitucionais.

Destacamos que as políticas públicas educacionais, nos dias atuais, embora estejam acompanhadas de uma proposição estatal (União) que advoga um regime de colaboração efetivo, as competências de decisões e execução destas políticas submetem aos demais entes federativos a um parceiro cumpridor das ações previstas nas letras decretadas. Em síntese, o regime de colaboração tem se materializado como ações complementares do Estado federal, evocada pelo seu papel suplementar e supletivo, previsto constitucionalmente, o que inviabiliza e restringe a autonomia e o poder decisório dos demais entes (Estados e Municípios).

Esta relação colaborativa e sua engrenagem administrativa devem funcionar de modo articulado dentro de uma totalidade ordenada, isto é, concatena-se como um conceito estreitamente ligado ao de principio federativo, e não comporta relações hierárquicas entre as esferas do poder político e está calcado na ideia da relação entre iguais. Assim, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não há relação de subordinação, por se constituírem entes federados iguais, tal qual prevista na legislação que a fundamenta.

Dessa forma, a negociação coletiva, o compartilhamento de poder, a autonomia e as tomadas de decisões horizontalizadas podem ser encaradas como peças centrais na efetivação das relações que concretizam o regime de colaboração. A colaboração, nesse formato, passa a incorporar aspectos para além da mera execução, como muitas vezes temos vivenciado, assumindo, desta forma, as práticas de participação

na criação, na interposição decisória nos destinos das políticas e nas suas formas de materialização, além da tomada de posição concreta na sua execução por todas as unidades governamentais que compõem o sistema federativo (ABRUCIO, 2010).

3 I O REGIME DE COLABORAÇÃO E SEUS DESAFIOS NOS PNES.

O regime de colaboração e o Plano Nacional de educação estão previstos, respectivamente, no artigo 211 da Constituição Federal (CF) de 1988, o qual dispõe que os entes federativos e o distrito federal organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração, e no artigo 214 que dispõe que o PNE deverá ser estabelecido por Lei, terá duração de dez anos e objetiva "[...] articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino [...]" (BRASIL, 1988).

As proposições colaborativas presentes no Plano Nacional de Educação de 2001, que foi instituído pela Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001 e que vigorou até 2011 e na Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024) também reforçam o princípio da relação colaborativa entre todos os entes federados, especialmente nas diretrizes da educação básica, educação de jovens e adultos, educação tecnológica e formação de professores e valorização do magistério, como exemplo, podemos citar a meta 12 do PNE de 2001, abaixo transcrita.

> Ampliar, a partir da colaboração da União, dos Estados e dos Municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares (BRASIL, 2001).

Entretanto, a diretriz do PNE 2001 em que o regime de colaboração é citado de forma explícita encontra-se na meta 19 da diretriz V- que versa sobre o Financiamento e Gestão na qual propõe,

> Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE. Estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipais, **através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários.** (BRASIL, 2001) (Grifos dos autores).

Ainda sobre esta diretriz (financiamento e gestão), o referido documento normativo assinala sobre a importância do "*aprimoramento contínuo do regime de colaboração"* e ressalta que o mesmo deve se dar, não somente entre os três entes federados, "mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais" (BRASIL,

2001).

Ao analisarmos a lei em questão, evidenciamos que apesar de o PNE (2001-2011) citar e prever que o regime de colaboração careça de aprimoramento e que esse princípio colaborativo é de suma importância para o alcance das metas, a referida norma legal não menciona, em nenhuma de suas metas ou diretrizes, formas e propostas de que é preciso regulamentar o regime colaborativo, isto é, não dispõe de forma expressa acerca de quais são as responsabilidades da União e de cada ente federado. O tema regime de colaboração é citado de forma vaga e sem um aparato que possibilite a cobrança de sua regulamentação, bem como sem definição expressa das responsabilidades de cada esfera de governo, no que concerne à implementação das metas tratadas no seu escopo.

Podemos afirmar que o Plano Nacional de Educação (2001-2011) foi secundarizado, a partir de 2007, com o advento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), não servindo de base central para o planejamento e a implementação de melhorias na educação e nem na garantia de promover, sistematicamente o regime de colaboração, como pretendido em seu lançamento, pois, encontra-se "na complexa estrutura educacional brasileira, marcada pela lógica de gestão e organização estruturada sob o paradoxo da descentralização e da centralização, caminho fértil para a ação centralizadora da união (DOURADO, 2010, p. 686).

Evidenciamos, assim, uma contradição nesta proposta do Poder Executivo da União, pois, o PNE, que ainda estava em vigor, não foi valorizado ou considerado no escopo jurídico e na promoção e instituição do PDE, transformando-o em letra morta, em nome de uma política de governo, indo na contramão da legislação vigente (PNE) que, em quase todos seus aspectos, ainda não lograva os devidos êxitos nas metas e objetivos estabelecidos.

Por sua vez, o PNE (2014-2024) prevê, em seu artigo 7º, que os entes federados "atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano". Além disto, no parágrafo 7º, do mesmo artigo, cita que "o **fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação** (BRASIL, 2014) (Grifos dos autores).

Destacamos os parágrafos acima para chamar a atenção pela forma como o Plano prevê a possibilidade de fortalecer o regime de colaboração, ou seja, mediante ações de cooperação e consórcios (os arranjos de desenvolvimento da educação) que são compreendidos como acordos cooperativos entre estados bem como pelos municípios.

Entretanto, os convênios cooperativos e os consórcios, embora previstos na C.F de 1988 não devem ser interpretados como regime de colaboração, pois, mesmo que eles sejam formas de colaboração eles não abarcam uma gestão sistemática de serviços (ARAÚJO, 2010).

Corroborando, Cassini (2011) destaca que os convênios são instrumentos das

formas de colaboração, mas não devem ser entendidos como o regime de colaboração propriamente dito.

A seguir destacamos apenas as metas e suas respectivas estratégias nas quais os termos “regime de colaboração” e/ou “cooperação” entre os entes federados encontram-se realmente mencionados, são elas:

> 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)

Sobre a universalização da educação infantil o que sabemos é que último dado do observatório do PNE com base nos dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) era de 89,1%, em 2014, o que sinaliza um crescimento, pois em 2001 a porcentagem era de apenas 66,4%, considerando todo o Brasil. As estratégias dessa meta nas quais estão previstas ações mediante o regime de colaboração são:

> Estratégias: 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais. (BRASIL, 2014).

Na estratégia 1.1, destacada acima, necessário se faz que haja uma relação intrínseca entre os Planos Municipais e o Nacional, uma vez que as peculiaridades locais poderão ser consultadas mediante estudos feitos pelos próprios municípios. Entretanto, faltou melhor esclarecimento e menção de qual seria o papel de cada ente federado para o alcance desta meta.

A estratégia 1.3 que prevê o levantamento da demanda e o planejamento e oferta de creche para a população infantil de até 3 anos; a 1.5 que objetiva manter e ampliar programa nacional para construir e reestruturar escolas e aquisição de equipamentos para melhorar e expandir as escolas públicas do ensino infantil.

Sobre esta estratégia (1.5) os dados do censo escolar do INEP, atualizados até 2017, mostram que 4,6%, considerando o total das instituições, das escolas não funcionavam em prédios escolares; apenas 40,4% das escolas contavam com biblioteca/sala de leitura; somente 46,9% tinham banheiros adaptados à educação infantil; 87,1% tinham água adequada para uso e, apenas, 44,6% contavam com parque infantil (BRASIL, 2017). Estes números revelam que há ainda a necessidade de um grande esforço para o cumprimento da meta 1.

Segundo, Cara (2017), o fato de uma das metas do PNE não ter sido cumprida afeta o cumprimento das demais

> Isso acontece porque o Plano Nacional de Educação foi organizado como uma agenda progressiva. Isso significa que seus dispositivos estão dispostos em um

> cronograma de cumprimento, com tarefas distribuídas para cada um dos dez anos. Se uma tarefa agendada para 2015 não for feita, ela prejudica o cumprimento de outra agendada para 2016, que prejudica uma terceira programada para 2017 e assim por diante (CARA, 2018, p. 3).

Quanto à meta 2, que trata sobre a universalização do ensino fundamental de 9 anos, que constitucionalmente é de responsabilidade prioritária dos estados e municípios, mas que após a alteração feita no texto constitucional a União deve exercer contribuição, chama atenção o fato de aquela meta citar em apenas duas estratégias o regime de colaboração, quais sejam: a 2.1 e a 2.2, sendo que a primeira assinala que o Ministério da Educação (MEC) deve se articular com o Distrito Federal, Estados e Municípios até o segundo ano de vigência do PNE para elaborar e encaminhar, ao Conselho Nacional de Educação, "[...] proposta de direitos e objetivos de aprendizagens para os (as) alunos (as) do ensino fundamental" (BRASIL, 2014).

A 2.2, por sua vez, diz que todos os entes federados devem pactuar-se para estabelecer a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurem a base nacional comum de currículo para o ensino fundamental, considerando o que trata § 5º do art. 7º desta Lei (PNE) que versa sobre a instância permanente de cooperação e negociação entre os entes federados de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental. (BRASIL, 2014a).

A meta 3 assinala que o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos deve ser universalizada até 2016 e que o ensino médio deve ser elevado a uma taxa líquida de 85% até o final vigente do Plano. As estratégias que discorrem sobre o regime de colaboração são as 3.2 e 3.3 e citam:

> 3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;
>
> 3.3) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio (BRASIL, 2014).

As metas 4 e 5 tratam, respectivamente, sobre a educação especializada e a alfabetização de todas as crianças em no máximo até o terceiro ano do ensino fundamental, entretanto, não há qualquer menção, explicitamente à cooperação ou à colaboração. É notório que estas metas direcionam aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, alcançando os respectivos sistemas em razão da oferta em instituições privadas. Não por acaso, estas metas desprendem-se da vinculação à

instituição ofertante do serviço educacional e vaza diretamente ao direito das crianças, expressamente na "Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3o (terceiro) ano do ensino fundamental" (BRASIL, 2014).

Entretanto, o direito público subjetivo compreendido na oferta educacional deve ter como pressuposto a ação colaborativa, tendo em vista a sua garantia universal (ABICALIL, 2014).

A meta 6 dispõe sobre a oferta da educação em tempo integral, nela o regime de colaboração está expresso nas estratégias 6.2 e 6.3, conforme:

> 6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral estratégias, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;
>
> 6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral (BRASIL, 2014).

Porém, nestas metas, mais uma vez notamos a falta de esclarecimento de qual a responsabilidade de cada ente visto que os esforços para alcançar tais objetivos requerem esforço conjunto e bem direcionado de cada um dos entes por se tratar de espaços físicos e de pessoal dos estabelecimentos escolares.

A meta 7ª é a que mais expressa a necessidade de pactuação inter federativa, a mesma propõe:

> Meta 7: 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 (BRASIL, 2014).

As estratégias da mesma que citam de forma explícita o termo "o regime de colaboração" são: a 7.1, que prevê o estabelecimento e implantação de diretrizes pedagógicas e a base nacional comum curricular para toda a educação básica; a 7.3 que propõe que "um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional" considerando-se os perfis dos alunos, bem como, dos profissionais de educação e das condições físicas das escolas; 7.19- que objetiva institucionalizar e manter programa nacional de reestrutura e aquisição de equipamentos escolares; a 7.21 que assinala que no prazo de 2 (dois) anos de vigência da Lei (PNE) os entes federados devem estabelecer os parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica e a estratégia 7.32 que propõe o fortalecimento da avaliação dos sistemas estaduais da educação básica em articulação com o sistema nacional de avaliação com a participação das redes municipais. (BRASIL, 2014).

A sequência de metas que vai de 8 a 14, não expressam o termo "regime de colaboração" bem como, o termo "cooperação", contudo, estas metas tem a

colaboração como pressuposto já que, a exemplo, as metas 12 e 14 que tratam sobre o financiamento e a expansão da educação superior, em algumas de suas estratégias mencionam o apoio técnico e financeiro da União.

As metas 15 e 16 das formações, inicial e continuada, dos profissionais de educação e mencionam o regime de colaboração nas estratégias 15.1- discorre sobre atuação conjunta dos entes para apresentar diagnóstico das necessidades de formação e as 15.11 e 16.1 que citam:

> 15.11) implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados;
>
> 16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2014).

As metas 17 e 18 ditam sobre a valorização, o piso salarial, a remuneração e a carreira. Nelas, apesar do termo "regime de colaboração" ser explícito apenas na estratégia 18.5, abaixo destacada, as estratégias 17. 1, 17.4 e 18.3 têm a colaboração dos entes subtendida, pois mencionam a atuação e apoio de todos os entes federados e apoio financeiro da União, explícito na estratégia 17.4.

> 18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos (as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério (BRASIL, 2014).

A meta 19 dispõe sobre a gestão democrática, assim, apesar de não citar "regime de colaboração" faz referência implícita ao termo quando solicita apoio técnico e de recursos da União e transferências voluntárias da mesma, conforme consta na meta e estratégia 19.1:

> 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.
>
> Estratégias:
>
> 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).

Por fim a meta 20, que depois da meta 7 é a que mais destaca a ação colaborativa e cooperativa entre os entes, dado seu fator essencial, o financiamento, sem o qual

poderá inviabilizar o alcance de todas as metas que requerem recursos para serem postas em prática.

> Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.
>
> 20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer **as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, em matéria educacional, **e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União** no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2014) (grifos dos autores).

Esta estratégia, 20.9, embora possa significar um avanço, uma vez que requer a regulamentação do regime de colaboração, previsto no artigo 211 da CF, deixa claro a fragilidade do Plano no sentido de cobrar a atuação dos entes federados para a execução de suas metas, visto que não está regulamentado o regime de colaboração até o momento, ressalte-se que o Plano completará 3 anos de vigência no corrente ano (2017) e o tempo previsto era de 2 anos, conforme citado naquela estratégia.

Além destas metas e/ou estratégias, em que o regime de colaboração é citado de forma explícita, há também outras, que embora o termo não seja expresso fica subtendido sua importância para a execução de tais, como exemplos temos as estratégias 20.10 e 20.12 em que,

> 20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;
>
> 20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei. (BRASIL, 2014).

Ao fazermos esta análise dos planos nacionais, verificamos que é notória a presença de ações propositivas entre as metas e as estratégias com fins de efetivação do regime de colaboração entre os entes federativos para que se conquiste uma educação básica mais igualitária, com acesso para todos, e com qualidade. Entretanto, não basta apenas à indicação conceitual de uma ação colaborativa entre os membros de federação, é preciso, e com urgência, sua efetivação prática, desde a política educacional proposta, seja por planos e programas, até o fazer pedagógico cotidiano na escola.

4 I CONCLUSÃO

Os apontamentos feitos neste artigo nos possibilitam afirmar que há grandes desafios a serem enfrentados para que as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação em vigência sejam cumpridas e, dada a importância do regime de colaboração para que políticas educacionais sejam efetivadas, podemos presumir que um dos principais impasses do PNE, que dificulta a execução das metas, é a falta de regulamentação do regime de colaboração, pois, sem isso as responsabilidades de cada ente ficam comprometidas, em que pese o conjunto das atribuições constitucionais da União e dos estados, bem como dos municípios.

Ao analisar, as metas dos planos (2001 e 2014), percebemos também uma falta de destaque nítido de como deve ser a assistência técnica e financeira da União, igualmente relevante no combate às desigualdades regionais, por exemplo, em que pesem a diversidade das ações e programas e as condições de execução direta de cada ente da federação.

Além dessas considerações, pesa-nos o fato de que estamos inseridos em uma sociedade dividida em classes que, por isso mesmo, têm projetos diferentes, se assim não fosse não precisaríamos passar por tantos embates para termos a aprovação de Leis que possam beneficiar a sociedade civil, como é o caso das Leis educacionais (LDB, PNE).

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. **O Plano Nacional de Educação e o regime de Colaboração.** In: Revista *Retratos da Escola*, Brasília, v.8, n.15, p. 249-263,jul./dez. 2014. Disponível em: www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/download/440/571

ABRUCIO, F. L. **A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira**: Diagnóstico e propostas de Aperfeiçoamento. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade/organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação**: Análise das propostas de organização nacional da educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 04/fev/2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, Senador Federal, 2008.

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

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**.

_____. INEP/MEC. **Censo escolar 2017**. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/microdados>>. Acesso em 13 ago. 2018.

CARA, Daniel. **Depois de 4 anos de vigência do Plano Nacional de Educação, dentre os dispositivos com prazo entre 2014 e 2018, somente um foi cumprido integralmente e 30% parcialmente.** Disponível em:<< http://campanha.org.br/plano-nacional-de-educacao/depois-de-4-anos-de-vigencia-do-plano-nacional-de-educacao-dentre-os-dispositivos-com-prazo-entre-2014-e-2018-somente-um-foi-cumprido-integralmente-e-30-parcialmente/>>. Acesso em 14 ago 2018.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e Educação no Brasil**: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração. 2011.143f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UFES. Vitória, 2011.

DOURADO, LUIZ F. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. In: Educação & sociedade. Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

CAPÍTULO 21

OS CONCEITOS DE DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL

Edivania de Castro Pires
Mestra em Educação pela Universidade Federal da Paraíba, (PPGE/UFPB) João Pessoa - PB

Leidy Jane Claudino de Lima
Mestra em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (PPGE/UFPB), João Pessoa - PB

Angela Maria Dias Fernandes
Professora da Universidade Federal da Paraíba (PPGE/UFPB),
João Pessoa - PB

RESUMO: Este artigo traz algumas considerações da investigação de mestrado em que se refletiu acerca das políticas de descentralização adotadas na educação a partir da década de 1990. A pesquisa bibliográfica, pautando-se em análises das literaturas que abrangem a temática discutida e visa compreender os conceitos de descentralização, autonomia e qualidade da educação, como mecanismos de responsabilização relevantes para a construção das políticas educacionais. O presente trabalho colabora para a reflexão sobre o tema da implementação do princípio da descentralização nas políticas educacionais, como ela é percebida, desenvolvida e quais as suas principais características, dentro do contexto neoliberal na construção das políticas para educação.

PALAVRAS-CHAVE: descentralização; autonomia; qualidade da educação.

ABSTRACT: This article presents some considerations of the master's research that reflected on the policies of decentralization adopted in education from the 1990s. The bibliographical research, based on analyzes of the literatures that cover the subject discussed and aims to understand the concepts of decentralization, autonomy and quality of education, as mechanisms of accountability relevant to the construction of educational policies. The present work contributes to the reflection on the implementation of the principle of decentralization in educational policies, how it is perceived, developed and what its main characteristics, within the neoliberal context in the construction of policies for education.

KEYWORDS: decentralization; autonomy; quality of education.

1 I INTRODUÇÃO

A partir das décadas de 1980 e 1990, a temática da garantia da qualidade na educação para todos, ganhou grande relevância, frente a crise do sistema educacional. Visando tal objetivo, o método adotado pelos países da América Latina e entre eles o Brasil foi a efetivação das políticas descentralizadoras,

implementando a vivência do conceito da autonomia, como mecanismos fundamentais na superação do fracasso do Estado diante da promoção das políticas sociais.

Esse fracasso estatal, segundo Martins (2001), foi confirmado nas avaliações de larga escala realizadas em diferentes países, demonstrando a necessidade da reorganização da ação do Estado. Para tanto, para superar esse baixo desempenho educacional buscaram transformar o sistema de educação, fundamentando suas atuações nos critérios de eficácia, eficiência e competição.

Para os neoliberais, esse fracasso na educação será superado por meio da intensificação do mecanismo de descentralização administrativo e financeiro, controlados por um processo de avaliação externo das redes educacionais (MARTINS, 2001).

Nesse contexto, surgiram as propostas das políticas descentralizadoras, focadas na vivência do princípio da autonomia, visando a garantia da qualidade educacional.

MARCO TEORICO

O procedimento de descentralização das políticas públicas sociais tornou-se uma das principais ações de reformas de Estado, orientados pelos organismos internacionais, dentre esses destaca-se a atuação do Banco Mundial.

A descentralização tornou-se um consenso nas diversas vertentes políticas, visto que, seria um mecanismo para enfrentar os problemas do Estado. Arretche (1996) destaca que as reformas descentralizadoras ocorridas a partir da década de 1980 e aprofundadas na década de 1990, em diferentes países, incidiram através de diversas formas e assumindo diversos conceitos, enfatizando-se: a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização.

DESCENTRALIZAÇÃO: A POLISSEMIA DE UM CONCEITO

A demanda pela descentralização era histórica, os movimentos sociais a buscavam como um processo contrário ao modelo centralizador adotado por meio das ditaduras vigentes, principalmente nos países latinos. Sendo assim, segundo Arretche (1996), tanto as vertentes políticas de direita ou da esquerda concebiam a ideia de que o processo de descentralização na reforma estatal poderia fomentar a democratização das ações políticas, bem como a eficiência e eficácia da administração pública.

> [...] a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado

> que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo (ARRETCHE, 1996, p.1).

Buscando compreender a associação entre descentralização e democracia, Martins (2001) destaca que é necessário entender como ocorreu a construção das políticas descentralizadoras nos países da América Latina, devido as especificidades locais.

A América Latina viveu um contexto de dependência com os países desenvolvidos até a década de 1950, cuja função era abastecer esses países de matérias primas e consumir produtos industrializados. Em seguida, com o processo de industrialização e com o surgimento da burguesia industrial e dos trabalhadores essa conjuntura se alterou (MARTINS, 2001).

Posteriormente, ocorreu uma mudança, iniciando um ciclo militar que se instaurou, entre as décadas de 1960 e 1980, que se caracterizou pelo autoritarismo político e pelo modelo centralizador de gestão estatal.

Contrário a esse modelo autoritário e centralizador, a descentralização e a desconcentração foram utilizadas como sinônimos, principalmente, após a década de 1990 e tornaram-se um elemento de concessão de autonomia para as instâncias locais, por meio da reorganização administrativa do Estado (CASASSUS, 1995).

Dessa forma, a América Latina assumiu a tendência à descentralização, quando na década de 1980 os Ministros da Educação dos diversos países se comprometeram em modificar seus sistemas educacionais, transformando-os em modelos regionais e municipais, justificando para tanto, que o baixo nível de qualidade da educação estava condicionado a ineficiência e ineficácia dos seus sistemas (MARTINS, 2001).

Casassus (1999) ressalta que esse processo de descentralização das políticas para educação precisa ser discutido de forma contextualizada, pois foi compreendida como a "resposta à incapacidade que os Estados centralizados desta região têm demonstrado, em diferentes graus, quando se trata de resolver os vários problemas educacionais" (p.160).

Para uma compreensão contextualizada do processo de descentralização das políticas educacionais, é preciso considerar que seu conceito é polissêmico, podendo assim ser interpretado de diferentes formas.

> No campo da gestão educacional [...] os termos descentralização e democratização são utilizados, algumas vezes, de forma tão imbricada que não parece haver qualquer singularidade conceitual entre ambos. Situação semelhante ocorre também quando se estabelecem relações de causa e efeito entre descentralização e autonomia da gestão educacional, como se o segundo fosse consequência indispensável do primeiro. O fato é que a descentralização assimila vários sentidos,

especialmente quando se apresenta no campo da gestão educacional. (NOVAIS; FIALHO, 2010, p. 588).

Casassus (1990, p.16) ainda ressalta que a descentralização e a desconcentração se mostram por meio de uma "tendência unidirecional e sequencial", através da transferência do poder central para o nível local, ocorrendo em dois momentos, o primeiro de desconcentração e o segundo de descentralização.

Segundo Casassus (1995, p.39), a descentralização é uma política instrumental e não pode ser vista como "um fim em si mesma", mas como "uma política para alcançar certos fins" Assim, o processo de descentralização pode ser considerado bom ou ruim, de cunho conservador ou progressista, para isto irá depender do ator que a use e se contribui para resolução do problema.

Existem diferentes concepções acerca da descentralização, a mais geral é a que considera como um "ato de confiar poder de decisão a órgãos diferentes dos do poder central, que não estejam submetidos ao dever de obediência hierárquica e que contem com autoridades eleitas democraticamente" (CASASSUS, 1995, p.39).

Nos estudos das políticas educacionais ressalta-se diversas visões sobre o processo de descentralizador nos países latino-americanos. Pérez (1994), segundo Novaes e Fialho (2010), assinala a descentralização a partir de quatro conceitos: a desconcentração, a delegação, a devolução e a privatização. Destacando que a desconcentração foi a meio de descentralização mais expandido na América Latina, sendo concebida como a pela transferência de competências dos poderes centrais para os poderes locais. Esse modelo adotado não fomenta a cessão de poder, pois ocorre um controle efetivado de forma centralizada pelo governo central (NOVAES; FIALHO, 2010).

Na vivência das políticas educacionais, a descentralização é concebida como um meio que transfere poder para os atores no cotidiano escolar, contudo na sua efetivação prática desconcentra as ações atribuindo a escola a execução das normas e programas. Assim sendo, a existência das políticas de descentralização sugere "que os recursos financeiros disponíveis para a educação não foram aumentados, mas que a situação foi agravada pela retirada da responsabilidade do organismo central" (CASASSUS, 1990, p. 18).

No modelo das reformas educacionais promovidas na América Latina a descentralização assume a característica da desconcentração, confiando para a escola as atribuições de organização e gestão, inclusive financeira. Esse método está ajustado no que os idealizadores dessas reformas fomentam, que é a eficiência, a eficácia na busca pela qualidade da educação, adotando como uma das estratégias para obter essa finalidade a vivencia da autonomia.

A AUTONOMIA COMO MECANISMO DE VIVÊNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO

Na implementação das políticas educacionais, a concepção de autonomia foi associada à de descentralização. Segundo Martins (2002), esse tema foi se relacionando as discussões teóricas ligadas a participação da sociedade e ao aumento da participação política no que tange a descentralização e a desconcentração de poder.

A busca pela autonomia da escola veio como um modelo contrário a concepção autoritária e centralizadora adotada pela educação nos últimos séculos e o mecanismo da descentralização foi usado como um instrumento fortalecedor desse princípio. Sobre essa questão Souza (2003) ressalta que:

> Além das questões financeiras e administrativas, talvez o argumento mais enfático em favor da descentralização esteja relacionado à suposta ampliação da autonomia da escola, uma vez que, com a transferência das responsabilidades e com a consequente constituição de novas competências na escola, supõe-se que o seu poder de decisão, ou ainda, a sua liberdade de gestão, seja amplificada. Mas, na verdade, a autonomia pode estar sendo artificializada (p. 41).

Contrário ao processo centralizador na gestão da educação, Barroso (2006) afirma que, só a partir da década de 1980, percebeu-se uma mudança no Brasil na relação participativa das escolas e no processo de gestão da educação. Assim, a instituição escolar passou a ter poderes e funções que eram, até então, pertencentes as esferas nacionais e foram reconhecidas como espaços de decisões.

Barroso (1996) ressalta que, mesmo a visão de fortalecimento da autonomia da escola tenha muita aceitação, esse processo acontece de maneira diferente em cada país e depende do método político e administrativo assumido por eles.

Dentre esses diferentes modelos, o estudo crítico da autonomia, segundo Barroso (1996) deve ser analisado a partir de duas categorias: a autonomia decretada e a autonomia construída. Essa diferenciação se faz necessária, visto que o modelo de autonomia adotado por algumas políticas estão voltados a uma visão que "decreta" autonomia a escola.

> [...] não basta "regulamentar" a autonomia. É preciso criar condições para que ela seja "construída", em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino. Na verdade, a autonomia, enquanto expressão da unidade social que é a escola, não pré-existe à acção dos indivíduos. Isto significa que a "autonomia da escola" é um conceito construído social e politicamente, pela interacção dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola. Não existe uma "autonomia decretada". O que se pode decretar são as normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Essas normas podem favorecer ou comprometer a "autonomia da escola", mas são, só por si (como a experiência nos demonstra todos os dias) incapazes de criar ou destruir a "autonomia" (BARROSO, 2004, p.71).

A autonomia vem sendo vista como um dos principais mecanismos para superar

os desafios educacionais desde a década de 1990, pois permite a construção da identidade escolar, facilitando a adesão dos diferentes agentes e a construção de um projeto que responda a sua realidade (NÓVOA, 1998). Contudo, essa visão diverge do que afirma Sacristán (1997), que as reformas propulsoras da autonomia, mesmo atendendo a uma demanda de correntes divergentes, poderá conduzir-se por meio de diferentes sentidos. Assim, alguns deles poderão não atender aos princípios democratizantes, bem como não ser capaz de fomentar o protagonimo dos atores que são beneficiados pela educação.

Diante dessas reflexões, se compreende que para o exercício da autonomia na escola, é necessário superar os limites impostos pelo modelo padronizador e gerencial das políticas neolibeirais.

METODOLOGIA

A metodologia seguiu uma abordagem de cunho bibliográfico, a partir de estudos e reflexões de autores que trabalham a temática da descentralização, autonomia e qualidade na educação, com o objetivo de coletar informações fundamentais para a construção desse trabalho. Por meio desse estudo, foi possível compreender como a visão neoliberal influencia a construção desses conceitos no processo de implementação das políticas educacionais.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

As políticas fomentadoras da descentralização e da autonomia possuem como eixo central a busca pela qualidade do sistema educacional. Dessa forma, a qualidade tornou-se um tema relevante no processo de construção das políticas para educação.

A BUSCA PELA QUALIDADE EDUCACIONAL

Dourado e Oliveira (2009) destacam que essa ênfase na qualidade proporcionou alguns avanços nas questões que se referem ao acesso e a permanência dos alunos nas unidades escolares, mas esse processo não foi acompanhado por avanços no que refere a uma aprendizagem mais significativa.

Para compreender melhor essa temática, é necessário compreendê-la como um conjunto de diversos fatores que vão desde os temas macroestruturais, no qual merecem destaque as questões referentes a desigualdade social, a concentração de renda e a concepção de educação como direito, bem como as questões que estão relacionadas ao processo de organização interna da escola, tais como: condições de trabalho, modelo de gestão, currículo e o processo de formação e profissionalização docente. Além desses pontos, o termo qualidade deve ser analisado a partir de um

viés que o concebe como um conceito que possui vários significados (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

Dentro dessa perspectiva polissêmica, a construção da qualidade educacional após o processo de reforma estatal, que ocorreu, principalmente, a partir da década de 1990, se apresentou por meio de duas vertentes conceituais e estruturais: uma voltada as concepções neoliberais, configurando-se como gestão da Qualidade Total e outra visão que se fundamenta na esfera do direito social, denominada de Qualidade Social.

A concepção da qualidade Total surgiu no setor privado e teve por finalidade transformar o modelo produtivo. Na esfera pública essa forma de gestão foi sendo incorporada após a década de 1980 e buscou a implementação de um conceito de qualidade baseada no gerencialismo. Esse modelo, buscou introduzir os critérios pertecentes ao mercado, como a eficiência e a eficácia na gestão pública.

Na educação, a Qualidade Total, segundo Gentili (1999), busca um modelo de organização que introduz na escola a lógica do mercado, tendo como finalidade a adaptação dos alunos ao padrão neoliberal. E para alcançar tal objetivo, Veiga e Silva (2017) destacam que essa estrutura de gestão utiliza a descentralização e a responsabilização, através dos mecanismos da padronização e do controle, dentre eles destacam-se as avaliações em larga escala.

Contrária a essa concepção, está a que enfatiza a qualidade educacional na perspectiva do direito social, denominada qualidade social da educação, que conforme Silva (2007), vai além dos limites propostos pelas instrumentos de controle impostos pelos modelo neoliberal:

> A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos. A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (p.225).

Para alcançar essa qualidade social, Dourado, Oliveira e Santos (2007), destacam que é necessário refletir, por um lado, sobre os aspectos intraescolares tais como: organização e condições de trabalho, e, por outro lado, sobre as influências extraescolares: “fome, drogas, violência, sexualidade, família, raça e etnia, acesso à cultura, saúde, que muitos consideram impeditivas para uma educação de qualidade” (p.5).

Percebe-se assim que a busca pela qualidade da educação, deve considerar todos esses aspectos e suas análises são fundamentais no processo de construção

e implementação das políticas educacionais que tenham como objetivo a construção de uma qualidade para todos que promova a equidade e supere as desigualdades sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pela vivência da descentralização, da autonomia e da qualidade dos sistemas educacionais, atendem a uma demanda histórica contrária ao processo centralizador e autoritário imposto pelas políticas educacionais dos últimos séculos. Contudo, esses conceitos foram assumidos pelas políticas de caráter neoliberal de forma divergente de uma visão mais progressista, visto que foram incorporadas a uma visão mercadológica, pautada na eficiência e eficácia.

Portanto, percebe-se a partir dos estudos realizados, que as políticas para educação fomentadoras dos princípios da descentralização e promotoras da autonomia, estão mais voltadas para a desconcentração de tarefas, pois ao delegar ações para as escolas, não permitem que as mesmas participem das decisões, controlado-as por meio dos processos normativos e gerencialista.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: _____ (Org.). **O estudo da escola**. Porto: Porto, 1996.

BARROSO, João. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. Revista Portuguesa de Educação, vol. 17, n. 2, 2004, p. 49-83, Universidade do Minho Braga, Portugal. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37417203. Acesso em 27/09/2017.

CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 95, p. 37-42, nov. 1995.

_____. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

_____. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: Fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 11-9, ago. 1990.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

GENTILI, Pablo. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petropólis: Vozes, 1995.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

_____. Autonomia e Educação: a trajetória de um conceito**. Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 207-232, mar. 2002.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. Descentralização Educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, p. 585-602, 2010.

NÓVOA, Antonio (Org.). **As organizações escolares em análise.** Lisboa: Nova Enciclopédia, 1998.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angêla da Silva (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 91-112.

PÉREZ, Jesús Ignacio del. La crisis política estado com quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democratica, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 4, enero/abr. 1994.

SACRISTÁN, José Gimeno. **Docencia y cultura escolar:reformas y modelo educativo**. Buenos Aires: Lugar, 1997.

SILVA, Maria Abadia da. Qualidade Social da Educação Pública: algumas aproximações. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar,** Curitiba, n. 22, p. 17-49, 2003.

VEIGA, Robson Antônio dos Reis, SILVA, Marcelo Soares Pereira da. Qualidade e políticas educacionais**:** sobre a perspectiva gerencial e qualidade social da educação. In:GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; BARBALHO, Maria Goretti Cabral; COSTA, Maria Simone F. Pereira (Org). **Dimensões do Plano de Ações Articuladas**: contextos e estratégias de implementação. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017.

CAPÍTULO 22

OS SENTIDOS DO ENSINO MÉDIO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: CONTRADIÇÕES NO ACESSO E NA QUALIDADE DO ENSINO

João Paulo da Conceição Alves
Ronaldo Marcos de Lima Araujo
Márcia Pereira da Silva

RESUMO: Analisa o fluxo do ensino médio em municípios da Amazônia, observando as variáveis reprovação e aprovação. Para análise dos dados, utilizamos de análises quantitativa e qualitativa. Os dados do INEP, referentes aos anos de 2002 e 2012 afirmam um ensino médio problemático nos centros urbanos, com a piora dos índices de fluxo na zona rural. O Pará e o Tocantins apresentam os piores índices de reprovação. Sugerimos uma formação integrada que impeça a juventude em entrar precocemente no trabalho, privando-a de uma formação ampliada para suas vidas.
PALAVRAS-CHAVE: Amazônia. Trabalho. Educação. Ensino Médio. Ensino Médio Integrado.

ABSTRACT Analyzes the high school flow in cities of the Amazon, watching the variables disapproval and approval. For data analysis, we used quantitative and qualitative analyzes. The INEP data for the years 2002 and 2012 say a high school problematic in urban centers, with the worsening of the flow rates in the countryside. The state oh the Pará and Tocantins have the worst failure rates. We recommend an integrated training to prevent youth to enter early at work, depriving them of an expanded training for their lives.
KEYWORDS: Amazon. Work. Education. High School. Integrated High School.

1 I INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui parte de uma pesquisa financiada pela FADESP/UFPa (Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa/UFPA), a qual analisa o ensino médio na Amazônia. Este trabalho tem como referência a região denominada “Amazônia” na qual a consideramos a partir dos 07 (sete) estados da região norte do Brasil. Mediante este recorte espacial, analisamos Ensino Médio na Amazônia, a partir de um diagnóstico analítico sobre essa etapa de ensino, apontando-se sugestões de ações de mudanças na sua organização nos municípios da Amazônia brasileira, de modo a corroborar com a melhoria da sua oferta e da sua qualidade na Região Amazônica.

Os dados foram obtidos do INEP, referentes aos anos de 2002 e 2012, a partir dos quais foram feitas comparações, correlacionando as categorias relacionadas aos fluxos do ensino

médio, permitindo uma compreensão sobre a (in) evolução neste período dos índices desta etapa de ensino tanto na zona rural como urbana da Amazônia.

A opção pela análise dos dados de fluxo se deu por município da região, entendendo que estes nos apontam suas particularidades enquanto unidade, além de exporem sua realidade enquanto síntese da totalidade/conjunto do processo. Como critérios utilizados na filtragem e análise dos dados, consideramos apenas os municípios que possuíssem o Ensino Médio com pelo menos 50 (cinquenta) alunos identificados no Censo Escolar feito pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Segundo o INEP, cerca de 98,43% das escolas brasileiras participaram da coleta de dados para o Censo Educacional do ano de 2013. Os maiores estados da Região Amazônica, Pará e Amazonas, tiveram mais de 99% de participação (INEP, 2013).

Registramos ainda que trabalhamos somente com dados de escolas de ensino médio das redes estaduais e federal de ensino, que representam cerca de 90% do total de matrículas no Brasil e 93% na Região Norte, localizadas nas zonas urbana e rural dos municípios. Em nossas análises, foram desconsiderados os dados de aprovação ou reprovação dos municípios que apresentaram percentuais de 0% ou 100%, pois, compreendendo as contradições do processo educacional brasileiro, os dados nessa forma podem revelar imprecisões ou descontextualizar a realidade das nossas escolas, sugerindo-nos equívocos em seus registros.

Orientados pelo desafio de construção de análises e ações de planejamento articuladas a um amplo projeto de desenvolvimento sustentável para a região, visamos aqui analisar alguns dados referentes ao fluxo do ensino médio nos municípios da Amazônia, considerando aprovação e reprovação por município.

Em termos de objetivos, buscamos compreender como vem ocorrendo o fluxo do ensino médio na região amazônica, observando alguns índices de fluxo acima elencados, diante dos quais buscamos responder especificamente que perspectiva de Ensino Médio interessa aos trabalhadores enquanto particularidade que permita a formação integral, possibilitando a compreensão de aspectos culturais, econômicos, científicos, desportivos e de trabalho na sociedade brasileira e no mundo, a fim de possibilitar a indicação de estratégias para o fomento de um Ensino Médio que permita o desenvolvimento da região amazônica numa tendência humanizadora.

Utilizamos Marx e Engels (1978) para tratar do conceito de humanização onde afirmam que o homem se humaniza pelo trabalho, uma vez que e por seu intermédio que ocorre a produção dos meios capazes de satisfazer as suas necessidades humanas, ao mesmo tempo que cria novas necessidades. É justamente desta maneira que o homem se caracteriza enquanto ser pertencente ao gênero humano, tornando-se diferente dos animais.

O trabalho apresenta-se estruturado em duas seções. Na primeira delas, elaboramos uma análise do ensino médio no Brasil, indagando-nos sobre como romper com a dualidade que vem imperando no processo educativo destinado aos

trabalhadores, advogando-se plena necessidade de um ensino médio na perspectiva integrada.

Na segunda seção, apresentamos os resultados da pesquisa referentes ao fluxo do ensino médio na Amazônia, a partir das categorias Aprovação e Reprovação.

2 I O ENSINO MÉDIO NO BRASIL

Nessa seção apresentamos uma reflexão sobre o Ensino Médio no contexto brasileiro, observando sua função social, a partir do contraste entre os interesses dos trabalhadores frente aos do capital, a fim de se apontar uma perspectiva formativa oposta à dualidade que se tem empreendido para os sujeitos que vivem do trabalho, advogando-se uma formação integral.

2.1 Contexto e Função Social do Ensino Médio Brasileiro

O ensino médio, como consagrado na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), constitui etapa de transição do ensino fundamental e a educação superior (BRASIL, 1996). Apresenta-se como última etapa da educação básica, tendo como funções, definidas no artigo 35 daquela Lei, a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, o aprimoramento do educando como pessoa humana e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos.

Mas o seu caráter de transição não significa que deva ser considerado como etapa de ensino cujas características são essencialmente de passagem, desprovidas de funções pedagógicas, curriculares e formativas específicas próprias (OLIVEIRA E GOMES, 2011). Pelo contrário, deve ser compreendido sob o contexto das necessidades totais humanas e enquanto momento da educação básica que deve promover o desenvolvimento da autonomia intelectual e emocional dos sujeitos, necessária para a vida em comunidade.

No entanto, por ser a etapa da educação básica à qual se atribui uma responsabilidade pela preparação ao mercado de trabalho, o ensino médio tornou-se alvo privilegiado de políticas que visam à “necessidade” da escola readequar-se para atender aos novos requisitos do padrão de acumulação (OLIVEIRA, 2011), como observado principalmente a partir dos anos 1990, quando predominou na sociedade brasileira o ideário de que seria necessário um ensino médio que preparasse para a vida, mas entendida como inserção no mercado de trabalho, minimizando e aligeirando a formação dos trabalhadores.

Ou seja, essa preparação para a vida significa instaurar uma formação baseada em competências genéricas e flexíveis, preparando os indivíduos para se adaptarem às demandas do mercado de trabalho, na perspectiva da empregabilidade (GARCIA,

2012), deturpando-se a compreensão da realidade ao se colocar nas mãos do trabalhador a responsabilidade pela busca do emprego, desconsiderando que no capitalismo vive-se uma crise estrutural de desemprego (FORRESTER, 1997).

E nessa perspectiva de se promover uma educação para a empregabilidade, para o mercado, tem-se advogado uma formação pautada em competências (ARAUJO, 2001). Todavia, há de se entender que o caminho formativo norteado por competências não corrobora para constituir um sujeito em seu sentido pleno, dominando um conjunto de conhecimentos enquanto unidade teórico-prática que lhe permita o exercício cidadão no mundo do trabalho, da cultura, da ciência, do desporto. Pelo contrário, inocenta-se a lógica do capital dos problemas sociais e das políticas que a sustentam, colocando nas mãos do trabalhador a culpabilidade pela sua não empregabilidade.

Nas palavras de Frigotto (2004, p. 197), entendemos que:

> É nesse contexto que a pedagogia das competências e da empregabilidade expressa, no plano pedagógico e cultural, a ideologia do capitalismo flexível, nova forma de intensificar a exploração do trabalho e de "corrosão do caráter", num contexto cujo "lema é: Não há longo prazo" (SENNETT, 1999). Uma ideologia que aumenta sua eficácia na medida em que efetiva a interiorização ou subjetivação de que o problema depende de cada um, e não da estrutura social, das relações de poder. Trata-se de adquirir o «pacote" de competências que o mercado reconhece como adequadas ao "novo cidadão produtivo. Por isso o credo ideológico reitera que a "empregabilidade é como a segurança agora se chama.

Diferente dessa posição formativa pautada em competências, compreendemos que o desafio colocado para esta etapa de ensino é de organizá-lo de modo suficiente, em quantidade e qualidade, para que todos tenham acesso e aproveitamento para desenvolver sua autonomia e suas amplas capacidades.

Para isso, foi colocado ainda no contexto do Governo Lula o projeto do ensino médio integrado. Portanto, para a Amazônia, defendemos uma proposta de ensino médio pautada na integração, que pressupõe a construção de uma práxis revolucionária para além de questões curriculares e reestruturação de programas e projetos de ensino, conforme Araújo & Rodrigues (2010).

Com base nesses autores, também compreendemos que a perspectiva integradora relaciona-se muito mais a uma questão política e filosófica, ou seja, depende "[...] muito mais do posicionamento que a instituição e o profissional da educação assumem frente à realidade do que aos procedimentos didáticos que são pautados pela organização do curso e que serão utilizados pelos docentes" (ARAUJO & RODRIGUES, 2010, p. 18).

Isto posto, tecidas tais considerações sobre o ensino médio brasileiro, com destaque para a luta dos trabalhadores por uma perspectiva educacional que supere a dualidade formativa, mas impregnada pela integração que possibilite a formação integral dos sujeitos, expomos as análises que permitem um diagnóstico do ensino médio na Amazônia, apontando-se estratégias voltadas para a superação de problemas que impedem uma formação integral.

3 I ENSINO MÉDIO NA AMAZÔNIA E ANÁLISES SOBRE SEU FLUXO: APROVAÇÃO E REPROVAÇÃO SOB ANÁLISE

As análises sobre o Ensino Médio em seu fluxo, no interior da Amazônia, pressupõem que se compreendam as categorias utilizadas para o tratamento dos dados, a saber: aprovação, reprovação, abandono e distorção idade-série. Considera-se aprovação a exposição dos alunos a processos de ensino e aprendizagem, durante frequência à escola, no percurso de um ano letivo. Neste sentido, um conjunto de objetivos e atividades pedagógicas que são avaliadas na dinâmica da sala de aula indicam, ao final do ano letivo, sua condição de aprovado ou reprovado, de acordo com objetivos de aprendizagem que podem ou não ter sido desenvolvidos (BRASIL, 2013).

É a partir das definições desses tipos de fluxo escolar que tratamos das taxas referentes ao fluxo escolar no ensino médio neste trabalho.

3.1 O acesso ao ensino médio brasileiro

O ensino médio tem se revelado como uma etapa de ensino em que se registram grandes problemas na sua oferta. Nesse sentido, constitui-se um dos principais problemas a não garantia de sua universalização, pois a sua oferta estacionou há anos em torno de 80%.

Observe a tabela abaixo referente ao acesso ao Ensino Médio brasileiro:

Ano	Ensino Médio	População por Idade - 15 a 17 anos
2007	8.369.369	10.262.468
2008	8.366.100	10.289.624
2009	8.337.160	10.399.385
2010	8.357.675	10.357.874
2011	8.400.689	10.580.060
2012	8.376.852	...
D% 2011/2012	**-0,3**	...

Tabela 01: Número de matrículas no Ensino Médio no Brasil no período de 2007 a 2012.

Fonte: MEC/Inep/Deed; IBGE/Pnads 2007 a 2009 e Censo Demográfico 2010 (Dados do Universo). Notas:

1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE). 2) Ensino médio: inclui matrículas no ensino médio integrado à educação profissional e no ensino médio normal/magistério.

Trata-se de uma população que apresentou uma pequena queda de 0,3% dos anos de 2011 para 2012, mas que permanece com “seus” históricos problemas não apenas na sua forma qualitativa no que se refere ao seu caráter e finalidades, mas também aos processos básicos e fundamentais para o seu funcionamento como acesso e permanência no ensino médio brasileiro.

Outro grave problema que aflige o ensino médio brasileiro é a sua baixa qualidade, evidenciada em todos os levantamentos, oficiais ou não, feitos para avaliar esta qualidade. Se somarmos o número de jovens que não acessam o ensino médio,

com o número de jovens que abandonam e que são reprovados nesta etapa de ensino, observamos um resultado superior a 2 (dois) milhões de jovens com um fluxo acidentado; esta constatação nos sugere encararmos um ensino médio marcado por sérios problemas de fluxo e conclusão.

Na Amazônia, é possível identificar que nas matrículas de ensino médio em cada um dos seus estados desta região, os estados do Pará e do Amazonas somam 70% das matrículas da região, que 93% das matrículas são nas escolas públicas, sendo 90% somente nas redes estaduais de ensino, e 91% concentrados na zona urbana. Ou seja, há necessidade de um maior investimento de escolas para o ensino médio na zona rural, de modo que os aprendizes possam ter uma formação integrada à sua realidade (INEP, 2011).

3.2 Aprovação no Ensino Médio na Amazônia

Os maiores índices de aprovação no ensino médio no ano de 2002 estão localizados nos Municípios de Rio Branco (AC), na rede federal, e Brejo Branco do Araguaia (PA), na zona rural paraense. Também nos chama atenção o fato de que dentre os dez municípios com maiores índices de aprovação no ano de 2002, 08 (oito) estão localizados na zona urbana, sendo que apenas 02 municípios estão localizados na zona rural da região amazônica, que também têm baixa cobertura. Por conseguinte, observamos que dos 15 municípios identificados, apenas 05 estão localizados na zona rural - Brejo Grande do Araguaia (PA), Redenção (PA), Santarém (PA) e Curionópolis (PA), Vale do Paraíso (RO). A tabela abaixo confirma a assertiva:

Ano	Região	Sigla da UF	Município	Localização	Rede	Taxa de Aprovação – Ensino Médio
2002	Norte	AC	RIO BRANCO	Urbana	Federal	99,1
2002	Norte	PA	BREJO GRANDE DO ARAGUAIA	Rural	Estadual	98,5
2002	Norte	AM	ANAMA	Urbana	Estadual	98,0
2002	Norte	TO	NAZARE	Urbana	Estadual	96,4
2002	Norte	TO	CONCEICAO DO TOCANTINS	Urbana	Estadual	96,2
2002	Norte	RR	BOA VISTA	Urbana	Federal	95,6
2002	Norte	PA	ANAJAS	Urbana	Estadual	95,5
2002	Norte	AM	TAPAUA	Urbana	Estadual	95,4
2002	Norte	PA	REDENCAO	Rural	Estadual	94,9
2002	Norte	AM	IPIXUNA	Urbana	Estadual	94,8
2002	Norte	TO	SAO VALERIO DA NATIVIDADE	Urbana	Estadual	94,2
2002	Norte	RO	VALE DO PARAISO	Rural	Estadual	93,7
2002	Norte	PA	SANTAREM	Rural	Estadual	93,7
2002	Norte	PA	CURIONOPOLIS	Rural	Estadual	93,6
2002	Norte	PA	CASTANHAL	Urbana	Federal	92,8

Tabela 02: Maiores índices de aprovação no ensino médio em municípios da Amazônia no ano de 2002.

Fonte: MEC/Inep (2002).

De acordo com os dados apresentados, as escolas rurais, por apresentarem os piores índices no seu fluxo (aprovação), devem ser entendidas como objetivo central para a busca por estratégias de qualificação, a partir de investimentos em infra-estrutura, recursos didáticos e num amplo programa de formação e qualificação contínua de professores, como suportes fundamentais na sua qualificação.

No ano de 2012, os dados revelam que dos 15 municípios com melhores índices de aprovação, 06 estão localizados no estado do Tocantins. Quanto a situação de aprovação, se revela sob um maior equilíbrio onde dos 15 maiores índices de aprovação na região amazônica, 07 estão localizados na zona rural. Destacam-se os municípios de Redenção (PA) e Bujari (AC). Os municípios pertencentes à rede estadual de ensino concentram os 15 municípios citados.

Tais análises podem ser confirmadas na tabela a seguir: Tabela 02: Maiores índices de aprovação no Ensino Médio no ano de 2012 por Municípios da Amazônia.

Ano	Região	Sigla da UF	Município	Localização	Rede	Taxa de Aprovação – Ensino Médio
2012	Norte	PA	REDENCAO	Rural	Estadual	98,8
2012	Norte	AC	BUJARI	Rural	Estadual	98
2012	Norte	TO	MATEIROS	Urbana	Estadual	97,1
2012	Norte	TO	TUPIRAMA	Urbana	Estadual	96,7
2012	Norte	AC	PORTO ACRE	Urbana	Estadual	96,5
2012	Norte	TO	TAIPAS DO TOCANTINS	Urbana	Estadual	96,3
2012	Norte	AC	JORDAO	Rural	Estadual	96,2
2012	Norte	AM	TAPAUA	Urbana	Estadual	96,1
2012	Norte	RO	PRIMAVERA DE RONDONIA	Urbana	Estadual	95,9
2012	Norte	AM	ENVIRA	Urbana	Estadual	95,7
2012	Norte	AC	ASSIS BRASIL	Rural	Estadual	95,4
2012	Norte	TO	SAO SALVADOR DO TOCANTINS	Rural	Estadual	95,2
2012	Norte	TO	NAZARE	Urbana	Estadual	95,2
2012	Norte	AP	OIAPOQUE	Rural	Estadual	95,1
2012	Norte	TO	MONTE DO CARMO	Rural	Estadual	94,8

Tabela 03: Maiores índices de aprovação no Ensino Médio em municípios da Amazônia no ano de 2012.

Fonte: Brasil / INEP (2012).

De uma forma geral, os dados sobre aprovação a partir dos anos de 2002 e 2012 revelam de modo regular que os municípios de Redenção (PA), Assis de Vasconcelos (AC) e Boa Vista (RR) concentram os maiores índices de aprovação, sendo na sua maioria capitais e/ou centros urbanos dotados de maior infra-estrutura e serviços.

Por outro lado, os piores índices de aprovação concentram-se nos menores municípios da região e na zona rural, o que pode ser elemento revelador da ausência

de políticas públicas educacionais eficazes ou inexistentes nesses municípios e, por pressuposição, para a zona rural da Amazônia como um todo.

3.3 Reprovação no ensino médio

Destacamos que a reprovação no ensino médio constitui um problema nacional da educação brasileira. No entanto suas dimensões não são homogêneas, revelam-se como processo que se aprofunda nas regiões mais pobres do país. Os estados da região amazônica confirmam esse processo educacional precário manifesto nos índices apresentados a seguir.

Nesse sentido, as taxas de reprovação apresentam destaque, pois expõem um progressivo aumento na comparação dos anos identificados. Esta condição nos faz entender que o processo de reprovação no ensino médio brasileiro vem se intensificando consideravelmente. Ao analisar a tabela abaixo, desta vez fazendo o recorte da região amazônica (região norte), observamos que a Amazônia Ocidental (representada pelos estados de Roraima, Amazonas e Rondônia) apresenta os maiores índices de reprovação no ano de 2002, expressos principalmente em dois municípios, distribuídos nas zonas urbana e rural.

No decorrer da tabela verificamos que entre os dez municípios com maiores índices de reprovação a parte oriental da Amazônia continua apresentando baixos índices nos mesmos estados referidos acima. Outro dado que requer atenção nos informa que dos 15 (quinze) maiores índices de reprovação no ano de 2002, 10 (dez) estão localizados nas zonas urbana e rural dos estados de Rondônia e Pará.

Novamente o estado do Pará compõe os piores índices de reprovação da Amazônia. A tabela abaixo revela os municípios da região que tiveram os maiores índices de reprovação no ano de 2002.

Ano	Região	Sigla da UF	Município	Localização	Rede	Taxa de Reprovação
2002	Norte	RO	PRESIDENTE MEDICI	Urbana	Estadual	25,2
2002	Norte	RO	PRESIDENTE MEDICI	Rural	Estadual	20,7
2002	Norte	RO	CANDEIAS DO JAMARI	Urbana	Estadual	20,6
2002	Norte	PA	ABEL FIGUEIREDO	Urbana	Estadual	19,8
2002	Norte	RO	PORTO VELHO	Urbana	Estadual	19,6
2002	Norte	RR	NORMANDIA	Rural	Estadual	19,2
2002	Norte	PA	TUCURUI	Urbana	Federal	19,0
2002	Norte	PA	SAO JOAO DA PONTA	Urbana	Estadual	18,4
2002	Norte	PA	BELEM	Urbana	Federal	18,2
2002	Norte	RO	COLORADO DO OESTE	Rural	Federal	17,8
2002	Norte	RO	BURITIS	Urbana	Estadual	16,8
2002	Norte	TO	ARAGUATINS	Rural	Federal	16,3

2002	Norte	AM	ATALAIA DO NORTE	Urbana	Estadual	16, 2
2002	Norte	AM	TONANTINS	Urbana	Estadual	16,2
2002	Norte	PA	PARAGOMINAS	Urbana	Estadual	15,7

Tabela 04: Maiores índices de reprovação no ensino médio em municípios da Amazônia no ano de 2002.

Fonte: Brasil / INEP (2002).

A tabela acima, também nos chama atenção que a rede federal apresente três municípios entre os dez que mais reprovaram no ano de 2002, considerando que a rede federal tem apresentado os índices mais satisfatórios na educação básica na região norte, confirmados nos dados do INEP (2002 e 2012).

Entretanto, quando analisamos os índices de reprovação no ano de 2012, percebemos que os estados do Pará e Tocantins apresentam os maiores índices de reprovação. Novamente o Pará assume a dianteira quando se trata dos piores índices de reprovação da Amazônia, seguido por Tocantins. Há a predominância de um ensino médio urbano e localizado nas redes estaduais de ensino.

Neste caso sugere-se que as escolas localizadas nas zonas rurais dos municípios ressentem-se de escolas de nível médio e, quando possuem, estão entre as mais desqualificadas pela falta de identidade com a educação do campo no que se refere a uma pedagogia que contemple suas peculiaridades diversas, influenciando negativamente sobre os índices de aprovação, reprovação e abandono.

A observação da tabela abaixo sustenta nossa afirmativa.

Ano	Região	Sigla da UF	Município	Localização	Rede	Taxa de Reprovação - Ensino Médio
2012	Norte	PA	GURUPA	Urbana	Estadual	44,7
2012	Norte	TO	SAO MIGUEL DO TOCANTINS	Rural	Estadual	36,2
2012	Norte	TO	PEIXE	Urbana	Estadual	34
2012	Norte	TO	GURUPI	Urbana	Federal	33,3
2012	Norte	RO	SAO FRANCISCO DO GUAPORE	Urbana	Estadual	31
2012	Norte	PA	ORIXIMINA	Urbana	Estadual	31
2012	Norte	RR	CARACARAI	Urbana	Estadual	30,4
2012	Norte	RO	ITAPUA DO OESTE	Urbana	Estadual	30,2
2012	Norte	AM	ALVARAES	Urbana	Estadual	29,2
2012	Norte	PA	URUARA	Urbana	Estadual	29,1
2012	Norte	PA	FARO	Urbana	Estadual	29,1
2012	Norte	AM	UARINI	Urbana	Estadual	28,8
2012	Norte	AP	LARANJAL DO JARI	Urbana	Federal	28,8
2012	Norte	PA	RUROPOLIS	Urbana	Estadual	28,6
2012	Norte	PA	BARCARENA	Urbana	Estadual	28

Tabela 05: Maiores índices de reprovação no ensino médio em municípios da região norte no ano de 2012

Fonte: Brasil / INEP (2012)

Os dados referentes à reprovação nos anos de 2002 e 2012 nos apontam o Pará com o maior número de municípios classificados sob esta categoria. Outra constatação importante refere-se à localização desta problemática: nas zonas rurais em muitos casos, mais particularmente em municípios distantes dos principais centros urbanos dos estados identificados, foram observados altos índices de reprovação. Os municípios Faro (PA) e Pau d'Arco (TO) são exemplos da afirmação acima.

Ainda com dados sobre reprovação, por exemplo, referenda-se a análise acima ao que se refere à concentração em cidades de pequeno e médio porte. Estes índices estiveram presentes nos anos de 2002 e 2012 como uma constante, a exemplo dos municípios Presidente Médici (PA), Candeias do Jamari (RO), Abel Figueiredo (PA) (em 2002), além dos municípios de Gurupá (PA), São Francisco do Guaporé (AM) e Itapuã do Oeste (RO) (em 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma sintética, observamos que, entre os municípios da Região amazônica, o estado do Tocantins concentra os municípios com os melhores índices de aprovação, em contraposição ao estado do Pará, que concentra os municípios com os mais altos índices de reprovação.

A constatação acima não é meramente ilustrativa: os dois indicadores analisados (aprovação e reprovação) convergem no ponto relativo à localização dos piores índices nas escolas da zona rural. Ainda que se reconheça que os problemas de fluxo no ensino médio se localizam majoritariamente na zona urbana e sob cobertura das redes estaduais de ensino, devemos considerar também, que proporcionalmente e em números absolutos, há uma menor concentração de alunos na zona rural em comparação à zona urbana, o que pode contribuir para mascarar uma maior presença negativa da zona rural.

Nestas condições destacamos que a juventude amazônida se insere, evade ou é reprovada várias vezes na escola, como reflexo da necessidade imperiosa de subsistência a partir do trabalho precoce, considerando a estrutura dos municípios que concentraram os piores índices.

O conjunto de dados e análises nos oferecem bases relevantes para afirmarmos o ensino médio brasileiro, e particularmente, o Ensino Médio na Região Amazônica como projeto inacabado e com problemas estruturais que passam pelos investimentos para sua manutenção. Portanto, o projeto de ensino médio como formação e realização dos sujeitos é refutado. Os dados nos revelam problemas estruturais que sequer garantem a matrícula neste nível de ensino de um número considerável de jovens, adultos e/ou trabalhadores.

Este déficit é do mesmo modo comprometido se observarmos que se trata de

um prolongamento de um profundo problema nacional com incidência principalmente sobre a população mais pobre. Esses dados, portanto, revelam a necessidade de se ampliar a oferta de vagas pelo sistema público de ensino, primando-se por uma formação que contemple as realidades urbanas e rurais, permitindo o acesso onde o sujeito reside e tem suas características culturais.

No demais, se os dados atestam que o ensino médio em espaços rurais apresenta índices altos de aprovação e reprovação, há de se considerar a necessidade de se continuar pautando o Ensino Médio Integrado como a perspectiva necessária para que haja articulação de saberes nessa região, da memória dos aprendizes, como forma de propiciar uma formação que oportunize a permanência na escola e o sucesso na aprendizagem, além de se consubstanciarem políticas públicas que favoreçam, em sentido mais amplo, maior distribuição de renda, em um estágio primário, que permita à juventude viver o tempo do estudo, da formação escolar, sem a necessidade de interromperem ou viverem a escolarização sob a negatividade do trabalho precoce.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima. **Desenvolvimento de Competências Profissionais: as incoerências de um discurso**. Belo Horizonte, MG: UFMG (Tese de Doutorado), 2001.

ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima; RODRIGUES, Doriedson do S. **Filosofia da Práxis e Ensino Integrado: para além da questão curricular**. Belo Horizonte: (MG): Revista do NETE, 2010.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília (DF): Senado Federal, 1996.

_____. **Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – Brasília: INEP, 2013.

_____. **Taxas de Aprovação Escolar na Educação Básica - 2002**/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – Brasília: INEP, 2002. Acesso em 20/01/2014. Disponível em: http://dados.gov.br/dataset/taxas-de-distorcao-idade-serieescolar-naeducacao-basica.

_____. **Taxas de Aprovação Escolar na Educação Básica - 2012**/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – Brasília: INEP, 2012. Acesso em 20/01/2014. Disponível em: http://dados.gov.br/dataset/taxas-de-distorcao-idade-serieescolar-naeducacao-basica.

_____. **Taxas de Reprovação Escolar na Educação Básica**/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – Brasília: INEP, 2002. Acesso em 20/01/2014. Disponível em: http://dados.gov.br/dataset/taxas-de-distorcao-idade-serieescolar-naeducacao-basica.

_____. **Taxas de Reprovação Escolar na Educação Básica**/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – Brasília: INEP, 2012. Acesso em 20/01/2014. Disponível em: http://dados.gov.br/dataset/taxas-de-distorcao-idade-serieescolar-naeducacao-basica.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica no Brasil**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Juventude, trabalho e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas**. In: NOVAES, Regina e VANNUCHI, Paulo et al. Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

GARCIA, Sandra Regina de Oliveira. **Ensino Médio e educação profissional: breve histórico a partir da LDBEN nº 9394/96**. In: AZEVEDO, José Clóvis de; REIS, Jonas Tarcísio (Orgs). Reestruturação do ensino médio: pressupostos teóricos e desafios da prática. 1ª Ed. São Paulo: Fundação Santillana, 2013.

MARX. K. **Manuscritos econômicos filosóficos e outros textos escolhidos** (Colecão: Os Pensadores). São Paulo: Ed. Abril. 1978.

OLIVEIRA, Ramon de; GOMES, Alfredo M. **A expansão do ensino médio Escola e democracia**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 5, n. 8, p. 69-81, jan./jun. 2011. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/48/0

CAPÍTULO 23

POLITICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO E O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO: POSSIBILIDADES E DESAFIOS

Leidy Jane Claudino de Lima
Mestra em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (PPGE/UFPB), João Pessoa - PB

Jorge Fernando Hermida
Professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB/PPGE/MPGOA), João Pessoa - PB

Fernando Augusto Generino Soares
Mestre em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (PPGE/UFPB), João Pessoa - PB

Edivania de Castro Pires
Mestra em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (PPGE/UFPB), João Pessoa - PB

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise bibliográfica e documental sobre as políticas públicas que compõem a legislação educacional e a efetivação do Atendimento Educacional Especializado como parte integrante das políticas públicas de inclusão no Brasil. Esse trabalho foi organizado em quatro partes principais, além das considerações finais. Foram explanados alguns conceitos importantes entre as políticas públicas educacionais e a temática da inclusão educacional. A questão norteadora da pesquisa foi a seguinte: *No âmbito das políticas públicas de inclusão como se configura a proposta para o Atendimento Educacional Especializado oferecido enquanto estratégia de inclusão educacional?* Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho documental e analítico. As conclusões desse artigo apontam que a organização das políticas públicas para o Atendimento Educacional Especializado, funcionam como uma importante ferramenta de inclusão. Todavia, mesmo tendo sua proposta referenciada em uma política pública educacional específica, em concordância com a análise bibliográfica da literatura consultada, ainda existem lacunas a serem preenchidas em termos do que é proclamado e do que vivenciado na prática do cotidiano escolar. Concluímos que para garantir a eficácia das políticas públicas de inclusão para o Atendimento Educacional Especializado, é necessário assegurar o direito à educação das crianças na perspectiva da inclusão educacional que conduza na construção de uma proposta pautada nos padrões da equidade e da justiça social.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas Educacionais; Atendimento Educacional Especializado; Legislação Educacional; Direito à Educação.

SUMMARY: This article aims to make a bibliographical and documentary analysis on the public policies that make up the educational legislation and the implementation of the Specialized Educational Assistance as an integral part of the public policies of inclusion in

Brazil. This work was organized in four main parts, besides the final considerations. Some important concepts were explained between public educational policies and the issue of educational inclusion. The guiding question of the research was the following: Within the scope of the public inclusion policies, how does the proposal for the Specialized Educational Attendance offered as a strategy for educational inclusion? From the methodological point of view, this is a qualitative research, documental and analytical. The conclusions of this article point out that the organization of the public policies for the Specialized Educational Assistance function as an important inclusion tool. However, even though its proposal is referenced in a specific public educational policy, in agreement with the bibliographical analysis of the literature consulted, there are still gaps to be filled in terms of what is proclaimed and what has been experienced in the daily practice of school. We conclude that in order to guarantee the effectiveness of the public inclusion policies for the Specialized Educational Assistance, it is necessary to ensure the right to education of the children in the perspective of educational inclusion that leads to the construction of a proposal based on the standards of equity and social justice.
KEYWORDS: Public Educational Policies; Specialized Educational Assistance; Educational Legislation; Right to education.

1 I INTRODUÇÃO

As políticas públicas educacionais no Brasil, tem se configurado como uma urgência para fomentar estratégias sobre a proposta de inclusão socialmente referenciada que atenda às necessidades das crianças e adolescentes a terem seu acesso e permanência no sistema regular de ensino. Enquanto aporte significativo de mudanças para esse acesso, no escopo das políticas públicas educacionais, as formas diferenciadas de inclusão aos alunos pertencentes a modalidade da Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva é garantido o direito ao atendimento educacional especializado. Esse acesso, ocorre por meio da institucionalização das políticas públicas educacionais na rede pública de ensino.

A proposta para o atendimento educacional especializado se manifesta como uma realidade, tendo se intensificado no cenário educacional brasileiro como um diferencial para o desenvolvimento dos alunos público alvo da educação especial de terem seu direito de aprendizado garantido nas diferentes formas e possibilidades. Desta forma, as diretrizes para o atendimento educacional especializado tem funcionado como uma importante ferramenta de inclusão por meio das políticas públicas educacionais.

Este estudo tem como objetivo dissertar sobre as políticas públicas de inclusão educacional e o Atendimento Educacional Especializado (AEE). A questão norteadora foi a seguinte: *No âmbito das políticas públicas de inclusão como se configura a proposta para o Atendimento Educacional Especializado oferecido enquanto estratégia de inclusão educacional?*

Fizemos uma pesquisa ao longo dos documentos e tratados que foram tomados como referencial nesse estudo, os quais, contribuíram para a institucionalização das políticas públicas educacionais no Brasil. Dentre eles: Declaração Universal dos Direitos humanos (1948), Declaração de Salamanca (1994), Convenção de Guatemala (1999), Declaração Mundial sobre Educação para Todos da UNESCO (1990). Consultamos também a legislação vigente nos seguintes documentos oficiais: Constituição Federal (1988), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) Lei Nº 8.069 de 13 de julho 1990, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9394/96), Plano Nacional de Educação (PNE, junho de 2014), Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e Decreto nº 6.571/2008 que instituiu as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade da Educação Especial. Este percurso se fez necessário durante esse estudo, porque estabeleceu a trajetória enquanto marco legal, que garantiu a institucionalização das políticas públicas educacionais e o que elas dizem sobre o atendimento educacional especializado nas instituições escolares no Brasil.

2 I MARCO TEÓRICO

Com a intenção de promover em condições de igualdade os direitos humanos de forma global, surgem as tentativas de inserção das pessoas com deficiência a terem acesso a seus direitos de forma democrática. Com isso as estratégias para garantir o direito ao acesso à escolarização por meio da universalização da educação ocasionaram na produção de inúmeros documentos norteadores que influenciaram no surgimento das leis e tratados para a educação especial no Brasil e no mundo. Ao longo dos anos esses documentos e tratados foram tomados como referencial para a institucionalização das políticas públicas de inclusão, tanto no contexto local como internacional. Podemos verificar em: Declaração Universal dos Direitos humanos (1948), Declaração de Salamanca (1994), Convenção de Guatemala (1999), Declaração Mundial sobre Educação para Todos da UNESCO (1990), entre outros. Desse modo, esses documentos orientaram na elaboração de tratados e leis que visam institucionalizar a garantia do processo de inclusão global dos indivíduos com deficiência.

A universalização dos direitos das pessoas é afirmada na declaração universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948, em seu artigo primeiro: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos” (DUDH), dessa forma afirmam os direitos em condições de igualdade como instrumento constitutivo a todos os seres humanos sem distinção e englobando também as pessoas com deficiência. Partindo desse princípio de igualdade de direitos, nos afirma a Declaração de Salamanca (1994) sobre o direito à Educação da pessoa com deficiência:

Acreditamos e Proclamamos que: • toda criança tem direito fundamental à

> educação, e deve ser dada a oportunidade de atingir e manter o nível adequado de aprendizagem • toda criança possui características, interesses, habilidades e necessidades de aprendizagem que são únicas, • sistemas educacionais deveriam ser designados e programas educacionais deveriam ser implementados no sentido de se levar em conta a vasta diversidade de tais características e necessidades. (SALAMANCA, 1994).

A constituição federal de 1988 prevê em seu Artigo 206 "O ensino será ministrado com base nos princípios: I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na Escola". Sendo assim, a proposta da Educação Inclusiva como modalidade, deve estar pautada por princípios de equidade que assegurem o respeito e a dignidade humana ao acesso e a permanência dos alunos com deficiência em condições de igualdade na escola. Esse princípio também é assegurado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9394/96), acerca dos princípios e fins do sistema de educação nacional em seu artigo terceiro nos esclarece em concordância com a nossa Carta Magna: "O ensino será ministrado com base no seguinte princípio: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola".

Esse princípio também é apreciado na Lei Nº 8.069 de 13 de julho 1990, estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Sobre o direito à educação cita em seu Capítulo IV no Artigo 53: "A criança e o adolescente têm direito à educação, visando o 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". Diante de tais afirmativas do ponto de vista como marco legal, a educação especial enquanto modalidade da educação estabelece o direito aos educandos com deficiência ao acesso e a permanência na escola regular para terem a oportunidade para o seu desenvolvimento e o exercício dos seus direitos em sociedade.

A implementação de uma legislação especifica voltada para a inclusão da pessoa com deficiência por meio da institucionalização no ano de 2008 da política nacional para educação especial, foi uma grande conquista para inclusão no nosso país. Na atual lei nº 13.146, de 6 de Julho de 2015 que reconhece a educação inclusiva como uma modalidade da educação. Os educandos com deficiência, passaram a ter seu processo de escolaridade ocorrendo em condições de igualdade com os demais educandos pertencentes a educação básica, agora passando a ter seu direito de frequentar a escola regular garantido na forma da lei. Sobre esse acesso: "Sendo oferecida preferencialmente no sistema regular de ensino para educandos com deficiência, transtornos do espectro autista e altas habilidades" (Lei Brasileira de inclusão, nº 13.146/15).

A regulamentação da educação inclusiva como modalidade educativa, ocasionou em um marco histórico para o atendimento dos alunos com deficiência na rede pública de ensino, na qual encontramos a seguinte afirmativa em seu artigo primeiro:

> Art. 1º É instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto

> da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. (Lei 13.146, 2015).

Configuram-se então as ações como princípios obrigatórios ao direito dos educandos com deficiência ao acesso à educação escolar, preferencialmente na rede regular de ensino. Esse direito também é reconhecido no Plano Nacional de Educação, (PNE, junho de 2014):

> Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. (PNE, junho de 2014).

Desta feita a política nacional de educação especial na perspectiva da educação Inclusiva passa a ser parte integrante como proposta curricular presente no plano nacional de educação (PNE, 2014). Esse princípio, entre outros, é tomado como base para justificar as ações que fomentem as políticas públicas de inclusão educacional no Brasil.

Com base nos tratados e documentos internacionais que discorrem sobre o diretos sociais, a elaboração dos documentos e leis que asseguram os direitos da pessoa com deficiência foram se moldando nos valores vigentes para a elaboração do seu processo de inclusão educacional. Essas influências contribuíram na produção de uma legislação específica para a educação especial no Brasil.

É objetivo da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008), garantir o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/ superdotação na escola regular. Desta feita a proposta de funcionamento do atendimento educacional especializo deve acontecer de preferência no contra turno ao horário escolar das crianças que necessitem desse atendimento. Sendo assim, sobre a dinâmica operacional do AEE:

> O Decreto nº 6.571/2008 dispõe sobre o atendimento educacional especializado, definido no §1º do art.1º, como o conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos organizados institucionalmente e prestados de forma complementar ou suplementar à formação dos alunos no ensino regular. No §2º do art.1º, determina que o AEE integra a proposta pedagógica da escola, envolvendo a participação da família e a articulação com as demais políticas públicas (SEESP/GAB/Nº 11/2010).

Enquanto marco legal a Constituição Federal de 1988, no inciso III do art. 208, e definido pelo art. 2º do Decreto nº 7.611/2011 e também segundo o disposto na LDB (Lei nº 9.394/1996), *dispõe que a Educação Especial deve ser oferecida*

preferencialmente na rede regular de ensino, havendo, quando necessário, serviços de apoio especializado (art. 58). Desta feita, novas formas de acesso e permanência devem ser usadas como estratégias que propiciem os avanços enquanto novas formas de aprendizado que propiciem a inclusão das pessoas com deficiência na rede regular de ensino. É nesse contexto que surgem as salas de recursos multifuncionais enquanto ferramenta de inclusão educacional.

Sobre a sua especificidade:

> I - salas de recursos multifuncionais: espaço físico, mobiliário, materiais didáticos, recursos pedagógicos e de acessibilidade e equipamentos específicos; II – matrícula no AEE de alunos matriculados no ensino regular da própria escola ou de outra escola; III – cronograma de atendimento dos alunos; IV – plano do AEE: identificação das necessidades educacionais específicas dos alunos, definição dos recursos necessários e das atividades a serem desenvolvidas; V - professores para o exercício da docência do AEE; VI - profissionais da educação: tradutores e intérprete de Língua Brasileira de Sinais, guia intérprete e outros que atuem no apoio, principalmente às atividades de alimentação, higiene e locomoção; VII – redes de apoio no âmbito da atuação profissional, da formação, do desenvolvimento da pesquisa, do acesso a recursos, serviços e equipamentos, entre outros que maximizem o AEE. (SEESP/GAB/Nº 11/2010).

Ou seja, a proposta de implementação das salas de recurso multifuncionais, é permeada por diretrizes para a realização do atendimento educacional especializado em ambiente oportuno. Deve facilitar no processo de aprendizagem das crianças público alvo da Educação Especial que necessitem dos serviços educacionais diferenciados para evoluir no seu desenvolvimento escolar. Nesse contexto, devem ser garantidas ações que valorizem o trabalho do professor nas salas de recursos.

Essa tarefa torna-se complexa diante das demandas da modalidade educacional, como por exemplo, garantir preparo técnico e pedagógico desse profissional que atua na modalidade. Garantir a matrícula e o acesso de todos que necessitem dessa atenção, são alguns exemplos que devem ser analisados, e suas questões devem contemplar o diálogo e o debate no âmbito escolar, respeitando as especificidades do trabalho do atendimento educacional especializado no qual se insere como proposta educacional.

De acordo com as orientações da política nacional da educação especial na perspectiva da educação inclusiva (2008), essa modalidade educativa é um direito público e de alcance a todos que necessitem de seu acesso como modalidade para auxiliar no processo de escolarização. Todos os envolvidos pertencentes a comunidade escolar devem se articular para garantir a participação dos alunos que necessitem do atendimento de inclusão educacional.

Podemos observar na meta 4 do PNE (2014), que universaliza o acesso a população de 4 à 17 pertencente à educação especial enquanto modalidade educativa na educação básica e o atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, resultou entres outras prioridades em encaminhamentos

alternativos para garantir a consolidação da meta citada.

A educação especial enquanto modalidade de ensino na educação brasileira atende a educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, perpassando todas as modalidades de educação. Desta feita, a proposta para educação especial no Brasil prevê uma série de princípios normativos para o acesso das crianças pertencentes a esta modalidade. Sendo o direito a esse acesso garantido enquanto marco legal em: Capítulo VI – Objetivo da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da educação inclusiva. No tocante a inclusão e implementação do atendimento educacional especializado:

> O atendimento educacional especializado é realizado mediante a atuação de profissionais com conhecimentos específicos no ensino da Língua Brasileira de Sinais, da Língua Portuguesa na modalidade escrita como segunda língua, do sistema Braille, do Soroban, da orientação e mobilidade, das atividades de vida autônoma, da comunicação alternativa, do desenvolvimento dos processos mentais superiores, dos programas de enriquecimento curricular, da adequação e produção de materiais didáticos e pedagógicos, da utilização de recursos ópticos e não ópticos, da tecnologia assistiva e outros. (MEC/SEESP, 2008).

A LDB (Lei nº 9.394/96), em seu capítulo V que trata especificamente da Educação Especial, estabelece no artigo 59 que os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação: "(Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) com a seguinte determinação: *I - currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades".*

Recentemente com a aprovação da Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146 de 6 de Julho de 2015), em seu capítulo IV que trata especificamente do Direito à Educação: *Art. 28, Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:*

> I - sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida; II - aprimoramento dos sistemas educacionais, visando a garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena; III - projeto pedagógico que institucionalize o atendimento educacional especializado, assim como os demais serviços e adaptações razoáveis, para atender às características dos estudantes com deficiência e garantir o seu pleno acesso ao currículo em condições de igualdade, promovendo a conquista e o exercício de sua autonomia (LEI 13.146, 2015).

A proposta para o Atendimento Educacional Especializado, é legalmente constituída por meio do Estatuto da Pessoa com Deficiência em seu capitulo IV que trata do direito à educação, como podemos observar no artigo 28, ao que compete ao Estado garantir o seu pleno funcionamento nas escolas brasileiras.

A regulamentação do atendimento educacional especializado na rede pública

de ensino, através das políticas públicas especificas para essa finalidade, abriram possibilidades na remoção das barreiras que antes impediam o acesso educacional em condições de igualdade das pessoas com deficiência. Essa conquista no âmbito legal dos direitos constituídos dos educandos com deficiência contribuíram para o desenvolvimento global em suas dimensões: educacionais, sociais, políticas e culturais por meio da sua proposta diferenciada e flexibilizada para o desenvolvimento escolar.

3 I METODOLOGIA

Este artigo, foi realizado a partir da uma abordagem qualitativa com caráter analítico. As interpretações se fundamentaram na pesquisa bibliográfica e documental com base nas políticas educacionais que fomentam a educação especial em vigência no país, visando fazer uma análise atualizada acerca das políticas públicas para a efetivação do Atendimento Educacional Especializado no sistema regular de ensino no Brasil.

A escolha pela abordagem metodológica qualitativa, permite uma análise contextualizada sobre a temática abordada. Sendo assim, esta abordagem terá maior profundidade acerca do desenvolvimento do trabalho de pesquisa na área de educação. A cerca dessa composição nos afirma Gatti (2016, p. 2), “Método não é algo abstrato. Método é ato vivo, concreto, que se revela nas nossas ações, na nossa organização e no desenvolvimento do trabalho de pesquisa, na maneira como olhamos as coisas do mundo.” Ou seja, a forma como olhamos e entendemos o mundo e as suas transformações nos influenciam na escolha do caminho que trilhamos na composição metodológica.

A análise documental é de suma importância para a composição desse trabalho, pois, por meio dos documentos oficiais que compõem a política nacional para a educação especial, foram estabelecidos os princípios de acesso do Atendimento Educacional Especializado no cerne das políticas de inclusão. “Isto se faz importante porque a análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (LUDKE; ANDRÉ, 2009, p. 3).

A pesquisa bibliográfica se constitui de grande relevância para guiar a elaboração desse estudo, articulando a opinião e os conceitos dos diferentes autores, assim temos maior respaldo teórico para debater sobre o tema das políticas educacionais de inclusão no tocante a implementação do trabalho de inclusão por meio do atendimento educacional especializado, que culminou em avanços para a inclusão das crianças com deficiência ao sistema regular de ensino. Assim, na pesquisa bibliográfica:

> Para obtenção de dados podem ser utilizados três procedimentos: Pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e contatos diretos. A pesquisa bibliográfica é um apanhado geral, sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de

> importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. O estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações (MARCONE; LAKATOS, 2003, p.158).

Necessariamente, recorremos a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, como possiblidade de análise dos principais documentos que norteiam a vasta legislação que compõe as políticas públicas de educação especial para o atendimento educacional especializado.

Como fundamentação teórica, contamos também com as contribuições de alguns estudiosos para melhor dialogar com o contexto abordado, dentre eles: Apple (2001); Beyer (2013); Carvalho (2014) e Hermida (2008). Os autores referenciados, apresentam em suas obras o compromisso com a superação das desigualdades presentes nas relações sociais, tendo como ponto em comum o compromisso com a educação, possível com a implementação das políticas públicas, mesmo diante dos impasses nos dias atuais.

A necessidade se deu para melhor entendimento das políticas públicas no entorno da legislação educacional com o que é proposto enquanto objetivo proclamado e realizado, bem como o posicionamento crítico acerca da inclusão educacional que ocorre no interior das escolas regulares de ensino. Dentre as questões abordadas, como as políticas públicas organizaram sua proposta para o atendimento educacional especializado, sua função e qual a concepção do Estado sobre sua proposta para a educação especial.

Sobre a escolha dos autores que dialogam com temática adotada, os mesmos vão nortear o trabalho na elaboração de conceitos e posicionamentos sobre o processo de inclusão e o enfoque das políticas públicas de inclusão. Torna-se necessário o entendimento e o esclarecimento de outras dimensões que legitimem e que justifiquem a inserção do atendimento educacional especializado por meio de uma política pública para atender as demandas da educação especial, considerando todavia, a análise da dimensão legal na forma da legislação educacional.

4 I RESULTADOS E DISCUSÃO

Percebe-se no interior das escolas brasileiras, um distanciamento entre o que é mencionado nas políticas públicas de inclusão educacional e o que é praticado no âmbito escolar. Sendo assim, se espera enquanto proposta de legitimidade para a educação especial em sua proposta inclusiva:

> Espera-se que a escola do futuro se constitua de uma escola para todos (não apenas como jargão ou como texto legal). A história da educação escolar, porém, mostra uma realidade bem diferenciada. Essa história demostra que nunca houve, uma escola de fato, para todos. Escola e educação formal sempre foram um privilégio

> para poucos, um privilégio dos poderosos [...] Assim uma escola para todos nunca existiu. A escola inclusiva ou uma escola com uma proposta de inclusão escolar, tem se proposto (ao menos paradigmamente) a atende todas as crianças sem exceção (BEYER, 2013, p.13).

Sendo assim, a proposta para o AEE em sua dimensão especifica, deve contemplar os seus significados tanto do ponto de vista de quem oferece, devendo se especializar para atender a demanda, como do ponto de vista de quem recebe o atendimento, respeitando como isso, a sua natureza e especificidades das pessoas pertencentes ao universo da educação especial.

Sobre a necessidade da reflexão sobre a função do atendimento especializado, Carvalho (2014, p. 7), nos esclarece:

> Trazendo como foco de reflexão o atendimento educacional especializado, cumpre atentar que, em nossa língua, atendimento significa dar ou prestar atenção em alguém, levar em conta, acolher, acatar, enquanto que o vocábulo especializado tanto quer dizer particularizado, singularizado, quanto trabalho profissional ligado a uma habilidade ou interesse particular de cada um).

Todavia, apesar dos avanços alcançados por meio da legitimação das leis que visam à garantia dos direitos da pessoa com deficiência em condições de igualdade perante a sociedade, ainda há muito o que avançar, mesmo com a efetivação de uma legislação específica sendo entendida como importante conquista para a educação especial. Na consolidação da garantia dos direitos das pessoas com deficiência ao seu acesso e permanência no sistema regular de ensino, devem ser moldadas práticas de inclusão que garantam de fato o seu desenvolvimento educacional.

Se faz necessário, em se tratando de legislação educacional, considerar as várias dimensões que configuram sua existência, como a dimensão social e histórica, incluindo-se a legislação como uma importante dimensão. Nesse sentido, é dever do Estado a garantia de um sistema educacional incluso, segundo essa dimensão:

> O dever do Estado com a educação seria efetivamente mediante a garantia de "I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria" [...] De fato, o artigo regulamenta algo diferente do que se encontra na Carta Magna, pois no item VII, § 1º, do art. 208º da Constituição Federal há que "O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo". O compromisso do Estado para universalizar o ensino fundamental vai ser explicado em outras fontes. (HERMIDA, 2008, p.130).

Para Hermida (2008), apesar do reconhecimento de uma proposta para as políticas públicas educacionais com diretrizes bem definidas, o conjunto dos objetivos proclamados se confrontam com os objetivos reais propostos pelo aparato legal. Isso se constata com o fato de analisar como a educação foi universalizada. O que é proclamado oficialmente muitas vezes, não alcança seus objetivos vivenciados na prática. Nem sempre os sistemas de ensino estão preparados do ponto de vista das

condições materiais e imateriais para atender as demandas da educação especial advindas enquanto garantia da legislação educacional na sociedade atual.

Também observamos a contradição ente os textos do art. 205º da Constituição Federal de 1988 que proclama inicialmente que a educação é direito de todos, dever do Estado e depois da família. Observamos a seguinte contradição, com a seguinte expressão dos termos "No texto da LDBEN existe a inversão dos termos, pois, pois a educação é definida como sendo um dever da família e do Estado" (Hermida, 2008, p.130). A inversão dos termos acerca do dever do Estado com a educação, eleva a família a primeira instituição a ser responsabilizada, o que pode ocasionar em um processo de omissão e transferência de responsabilidades. Por conseguinte, esse processo de responsabilização, também alcança outros atores envolvidos no processo educacional das crianças com deficiência, nesse contexto incluímos os professores das salas de recursos multifuncionais que enfrentam desafios de ordem material, a exemplo dos recursos didáticos necessários e imateriais como a dimensão da aquisição de conhecimentos pedagógicos no tocante a execução prática do seu trabalho com as crianças especiais.

Para Apple (2001), o Estado funciona como estratégia de manutenção do poder e controle, ligado à criação, estabilização e regularização de relações de poder e autoridade. Assim, nos esclarece: "A educação não fica imune a este processo. Ela faz parte de uma história muito longa, na qual o Estado, através da sua administração burocrática procura manter os "interesses da Educação" distantes não apenas do controle das elites, mas também da influência de impulsos populistas de base". (APPLE, 2001, p. 94).

A proposta em torno da elaboração e implementação das políticas públicas educacionais para a Educação Especial no Brasil, tem se configurado como uma urgência nas escolas, no tocante ao dever de se fomentar práticas para combater os mecanismos de dominação e a exclusão educacional das crianças com deficiência. Torna-se urgente e necessária à efetivação da participação ao sistema educacional incluso, consideram-se o acesso e permanência de todos os educandos com deficiência à educação primária obrigatória e gratuita sem qualquer discriminação. O que deve se estender também em todas as etapas do ensino regular, cuja obrigatoriedade e gratuidade são garantidas constitucionalmente e devem ter seus princípios assegurados e respeitados pelo Estado democrático de direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta para o Atendimento Educacional Especializado se configura como uma realidade enquanto marco legal de conquista do direito das crianças com deficiência ao acesso escolar. As formas diferenciadas de aprendizagem por meio da sua proposta inclusiva, possibilitaram o seu acesso as salas de recurso multifuncionais

como proposta inclusiva integrante do seu processo educacional. Entendemos essa realidade, como uma conquista de todos aqueles que historicamente lutaram pelo direito a uma educação socialmente relevante e de livre acesso à todas as pessoas que por conta da sua condição estiveram à margem da educação formal, vivendo em situação de segregação social durante décadas no Brasil. Porém, de acordo com as análises realizadas nesse trabalho em diálogo com os autores aqui citados, entendemos que sua institucionalização não garante na prática o seu desenvolvimento educacional global.

Todas as crianças que necessitem de apoio educacional na forma do atendimento educacional especializado, ou que comtemple outras necessidades inerentes a sua condição de acesso e permanência ao sistema regular incluso, devem na prática ter seu direto garantido. Considerando-se na conclusão desse trabalho, no tocante ao processo de inclusão educacional da criança com deficiência ao sistema regular de ensino, sempre a efetivação da realidade do que é proposto em termos de lei com o que é configurado na prática social.

Sendo assim, em termos de inclusão educacional das crianças como deficiência, diante do acesso a escolarização formal, as políticas públicas educacionais ainda tem muito a evoluir e contribuir na construção de uma educação pautada nos padrões da equidade e da justiça social.

REFERÊNCIAS

APLLE, Michael W. **Política Cultural e Educação**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BEYER, H. O. **Inclusão e avaliação na escola**: de alunos com necessidades especiais. 4. ed. Porto Alegre: Mediação, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial, 1988. Versão Atualizada até agosto de 2015.

_____. Lei n. 13.005, de 26 de junho de 2014. Institui o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015.

_____. Decreto Nº 3.956, de 8 de outubro de 2001. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Guatemala: 2001.

_____. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. UNESCO, Jomtien/Tailândia, 1990.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

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

CARVALHO, Rosita Edler. **Educação inclusiva**: com os pingos nos "is". 10. ed. Porto Alegre: Mediação, 2014.

GATTI, Bernadete Angelina. Algumas considerações sobre procedimentos metodológicos nas pesquisas educacionais. Filosofia e Educação (Online), ISSN 1984-9605 – Revista Digital do Paideia, Volume 2, Número 2, Outubro de 2010 – Março de 2011. Disponível em: <http://www.fe.unicamp.br/revista/index.php/rfe/article/view/2171/2040>. Acesso em: 20 de maio de 2016.

HERMIDA, Jorge Fernando**. A Educação na Era FHC**: Fundamentos Filosóficos e Políticos. 2ª Ed. João Pessoa: Universitária, 2008.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

NOTA TÉCNICA – SEESP/GAB/Nº 11/2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5294-notatecnica-n112010&Itemid=30192>. Acesso em 14 de maio de 2017.

CAPÍTULO 24

VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA GESTÃO ESCOLAR ATRAVÉS DA OTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS: O CASO DE PERNAMBUCO

Ednaldo Alves de Moura Júnior
Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco
Recife/PE

Severino José de Andrade Júnior
Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco
Recife/PE

RESUMO: O presente trabalho visa descrever a metodologia utilizada pela Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco para promover a valorização dos profissionais da gestão escolar através da otimização dos recursos humanos. Esta metodologia permitiu aumentar consideravelmente a remuneração de componentes da equipe gestora das escolas, chegando a um aumento de 135%, ao mesmo tempo que promoveu uma reorganização do seu respectivo quadro através de parametrização do corpo docente ideal para a unidade escolar com base em legislação e instruções normativas vigentes. A experiência viabilizou ainda criar mecanismos de controle para evitar ociosidade do corpo docente e desvios de função, mantendo um equilíbrio financeiro associado ao correto emprego de profissionais nas diversas funções da escola. Os métodos empregados neste projeto são de viável aplicação em qualquer rede educacional, sendo possível obter resultados positivos em qualquer cenário conhecido.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Gestão escolar; Eficiência; Valorização de pessoas; Equilíbrio financeiro.

ABSTRACT: The present work aims to describe the methodology used by the Education Department of the State of Pernambuco to promote the valuation of school management professionals through the optimization of human resources. This methodology allowed a considerable increase in the remuneration of components of the school management team, reaching an increase of 135%, while at the same time promoting a reorganization of its respective staff by parameterizing the ideal teaching staff for the school unit based on legislation and regulatory instructions. The experience also made it possible to create control mechanisms to avoid staff idleness and deviations of function, maintaining a financial balance associated with the correct employment of professionals in the various functions of the school. The methods used in this project are of viable application in any educational network, being possible to obtain positive results in any known scenario.

KEYWORDS: Public Administration; School management; Efficiency; Valorization of people; Financial balance.

1 I INTRODUÇÃO

A Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE-PE) está entre os órgãos com maior orçamento do Estado. Dentre as inúmeras despesas que compõe este orçamento, a mais relevante de todas é a despesa com pessoal. Este é um fato natural em função da natureza do serviço educacional. Os professores são a essência do serviço educação e são necessários dezenas de milhares destes profissionais para garantir as aulas necessárias em toda rede estadual de educação.

Apesar do grande dispêndio de recursos com a educação, não é incomum que componentes da equipe gestora das escolas tenham baixa remuneração, o que acaba por tornar pouco atrativas as funções de Diretor Escolar, Diretor Adjunto, Secretário Escolar e Educadores de Apoio.

Considerando o contexto de crise econômica, que acabou impactando diretamente os recursos disponíveis nos orçamentos de todos os estados, e o custo já elevado da manutenção de despesas com pessoal, não parecia haver em Pernambuco nenhuma viabilidade para uma melhoria na remuneração da equipe gestora das escolas.

Este trabalho mostrará como foram desenvolvidas estratégias que possibilitaram uma redução bastante expressiva nas despesas com pessoal ao mesmo tempo em que viabilizaram uma valorização salarial importante para as equipes gestoras de forma equilibrada e totalmente alinhada com as melhores práticas da gestão pública voltada para eficiência e resultados.

2 I OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivos compartilhar a metodologia que a Secretaria de Educação de Pernambuco utilizou para obter ganhos de eficiência na alocação e emprego do corpo docente do estado e demonstrar como esta metodologia propiciou recursos suficientes para melhoria da remuneração dos diversos componentes das equipes gestoras das escolas. Este trabalho também busca evidenciar a importância de evitar ociosidade e desvios de função para equilíbrio financeiro da educação.

3 I METODOLOGIA

O presente trabalho faz uso do método de investigação qualitativa, considerando o estudo de caso em tela, e caracteriza-se pela natureza aplicada, uma vez que considera a estratégia de valorização do servidor atrelada à otimização dos recursos para que o objetivo pretendido seja atingido. YIN (2001 apud SENGER, Igor; PAÇO-CUNHA, Elcemir; SENGER, Carine Maria, p. 3) traz a definição de que o estudo de caso é uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo a partir de um fato específico, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto

não estão claramente definidos".

Serão realizadas neste estudo pesquisas bibliográficas, pesquisas de campo e análises documentais. E por meio da análise do mapeamento de processos, pretende-se identificar as principais dificuldades encontradas, bem como visualizar oportunidades de melhoria em direção à maior eficiência na aplicação dos recursos da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, bem como maior efetividade do corpo de gestores das escolas da rede de educação.

Nesse sentido, trata-se, a presente pesquisa, de uma abordagem quantitativa no momento em que é abordada a relação do adicional de eficiência recebido pelos profissionais com o aumento da economia gerada por eles na alocação otimizada dos recursos humanos na rede estadual, bem como outros ganhos de efetividade previamente estabelecidos com a organização do calendário escolar.

Outrossim, observa-se uma abordagem qualitativa, tendo em vista o relato de um estudo de caso, no qual os autores fazem parte da implantação da proposta, pois segundo DENZIN e LINCOLN (2000, APUD CESAR, Ana) ela abrange estudos nos quais se localiza o observador no mundo, constituindo-se, portanto, em um enfoque naturalístico e interpretativo da realidade.

4 I O CONTEXTO DA EDUCAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE PERNAMBUCO

Na mesma direção que a administração pública vem dando passos largos na busca de atender as expectativas da sociedade, percebe-se o mesmo movimento de avanço na gestão pública do estado de Pernambuco. Foi com essa visão que o novo modelo de governança como foco em resultados foi implantado no estado em 2007, sobretudo tendo como premissa a capacidade de aperfeiçoamento contínuo dos seguintes atributos: Diálogo com a sociedade; formulação da estratégia governamental; alinhamento do orçamento com a estratégia; monitoramento e avaliação; e a transparência e prestação de contas.

Assim, o modelo de gestão todos por Pernambuco foi criado com a missão de desenvolver a cultura de planejamento no estado, fazendo com que as práticas estabelecidas no nível estratégico da gestão estadual fossem internalizadas e incorporadas pelos diversos órgãos e entidades do governo, e que os resultados obtidos com a ação governamental pudessem elevar o nível de eficiência e efetividade da gestão dos recursos.

Em decorrência dessas iniciativas de avanços na gestão profissional, Pernambuco vem avançando na qualidade dos serviços prestados à população e se encontra no terceiro ciclo de planejamento de médio-longo prazo, preservando nos seus mapas da estratégia a valorização do servidor como base para o alcance desse fim (PERNAMBUCO, 2014).

Outrossim, a busca pela excelência nos resultados sempre deve estar aliada a busca pela aplicação dos recursos públicos em atendimento ao princípio da Eficiência. De acordo com o saudoso professor Hely Lopes Meirelles, o dever de eficiência corresponde ao "dever de boa administração". Assim, segundo o administrativista, a eficiência é:

> o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público (...).

Tendo em vista esse grande desafio, alguns projetos já foram implantados com a finalidade precípua de aumentar o patamar da qualidade da aplicação dos recursos públicos do estado. Nessa linha, houve em 2013 a aplicação do chamado "projeto 3-ODC", numa alusão ao Grupo de Despesas 3, denominado pela contabilidade pública Outras Despesas Correntes. Em 2015, por sua vez, foi instituído o Plano de Contingenciamento de Gastos (PCG), através do Decreto 41.466/2015, datado de 26/01/2015, que teve como objetivo executar ações de melhoria na execução do gasto, em parceria com os gestores públicos, que proporcionem a identificação, a proposição, a implementação e a divulgação de medidas que resultem em economia para o Estado.

O mencionado plano vigorou por aproximadamente por um ano e posteriormente foi substituído pelo Plano de Monitoramento de Gastos (PMG), que foi instituído por meio do Decreto Estadual nº 42.601/2016, e, por conseguinte, houve a instituição do decreto de autorização da despesa, através do ato de nº 44.279/2017, o qual vigora até a presente data com o objetivo de consolidar práticas de gestão para conter o aumento do gasto público estadual.

Assim, tanto os órgãos da administração central como os órgãos setoriais da gestão estadual de Pernambuco têm buscado implementar ações que possam aliar melhor efetividade nas entregas dos produtos/serviços a uma racionalização dos recursos aplicados nas políticas públicas.

Contudo, é importante registrar que a discussão sobre eficiência, em uma área como a educação, a qual historicamente apresenta uma discussão de carência de recursos, pode despertar desconfiança e resistência por parte de gestores e educadores. Por isso, para empreender uma iniciativa que vise a geração de economia na rede, é necessário convencer todos os envolvidos que parte do recurso economizado se reverterá em outras melhorias para a própria rede. Este fato é ainda mais relevante se considerarmos que Pernambuco vem conquistando importantes vitórias na Educação Básica, tendo se tornado o estado com o melhor resultado no IDEB e a menor taxa de abandono no Ensino Médio.

Felizmente, como se verá adiante, os gestores e professores da rede estadual de educação têm demonstrado inigualável espírito inovador. Desta feita, a gestão por

resultados encontrou na educação de Pernambuco profissionais dispostos a rever conceitos, buscar novos métodos e pensar em melhoria contínua. Nossos educadores assimilaram que um estado pobre só pode se manter competitivo e seguir crescendo se aproveitar bem todos os recursos disponíveis.

Nesse cenário, a Secretaria de Educação de Pernambuco (SEE-PE) tem adotado diversas ações que unem eficiência e efetividade, com resultados expressivos para essa importante política pública. Foi assim que se vislumbrou a possibilidade de aliar valorização do corpo gestor das escolas com a atuação eficiente dessa mesma escola.

Contudo, antes de passarmos para a implantação propriamente dita do projeto final, necessário trazer considerações acerca do diagnóstico realizado bem como conceitos básicos sobre a temática ora apresentada.

4.1 Gestão de Pessoas na Administração Pública: Desafios na Gestão Escolar

A administração pública vem passando por diversas transformações ao longo dos anos, sempre na perspectiva de atender as demandas da sociedade que vem exigindo cada vez mais serviços públicos de qualidade. Segundo MARQUES (2008) administração pública corresponde a um "Conjunto de processos por meio dos quais os recursos públicos são utilizados para a implementação das políticas públicas e a realização de obras e serviços demandados pelas necessidades coletivas".

Vale destacar, dentre os diversos recursos a serem geridos pelo administrador público, a importância de uma gestão de pessoas que esteja à altura dos desafios a serem enfrentados pelos responsáveis em dirigir e implantar as políticas públicas. Conforme nos ensina o professor Joel Dutra (2003), gestão de pessoas é "um conjunto de políticas e práticas que permitem a conciliação de expectativas entre a organização e as pessoas para que ambas possam realizá-las ao longo do tempo".

No âmbito das escolas públicas o desafio da gestão de pessoas é ainda maior, sobretudo considerando um grande contingente de profissionais que atuam nessa política pública, necessitando, desta forma, de lideranças comprometidas para a condução dessa importante política pública.

Segundo Bergue (2010, pág. 94), podemos associar a temática da liderança de pessoas ou grupos, à função administrativa conhecida como direção, que pode ser definido como a ação de conduzir a organização orientada pelos objetivos institucionais".

Continua quando diz que "liderança: capacidade de fazer com que um grupo, ainda que sob circunstâncias adversas, responda positivamente à indicação de um rumo de ação, por reconhece-la como viável e necessária" (2010, pág. 95).

Nesse contexto, a valorização dos profissionais que fazem a gestão escolar é um diferencial na consecução dos objetivos. Os Gestores escolares, de acordo com Luck (2009, pág. 22) são:

> constituídos em uma equipe de gestão, são os profissionais responsáveis pela organização e orientação administrativa e pedagógica da escola, da qual

> resulta a formação da cultura e ambiente escolar, que devem ser mobilizadores e estimuladores do desenvolvimento, da construção do conhecimento e da aprendizagem orientada para a cidadania competente.

Ou seja, cabe ao gestor escolar, juntamente com toda equipe de gestão, a responsabilidade de conduzir a escola em todos os aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros para que o processo de aprendizagem logre êxito.

Percebe-se, desta forma, que o sucesso da construção coletiva da educação no âmbito escolar tem total ligação uma vinculação direta com a boa gestão de pessoas atrelada à condução de um conjunto de professores e demais profissionais, que tornam realidade o planejamento da política educacional, como se diz no dia a dia, no "chão da escola".

Diante de desafios como esses, os processos de gestão de pessoas necessitam de avanços e, em alguns casos, inovação para atenderem demandas cada vez mais difíceis de superar no âmbito da administração pública. Com isso, lançar mão de sistemas de remuneração variável podem trazer oportunidades de avançar na gestão escolar e ao mesmo tempo obter resultados diretamente proporcionais aos recursos aplicados pelo poder público.

Nessa mesma linha, Pantoja, Camões e Bergue (2010) afirmam que "um sistema de remuneração eficaz e efetivo caracteriza-se pela flexibilidade, alinhamento com os demais processos de gestão de pessoas e, sobretudo, com os objetivos estratégicos e o negócio da organização".

Portanto, temos então no caso em tela, uma área de atuação da administração pública com um desafio de atender uma a demanda social fundamental, um desafio e de gerir um contingente expressivo de profissionais, dentro de uma estrutura onde os recursos são cada vez mais escassos. Nesse ambiente, a valorização de pessoas e a boa apropriada aplicação dos recursos é imprescindível para a eficiência e efetividade da ação governamental.

Trata-se, então, de um movimento que, apesar de pouco utilizado no serviço público, já segue a mesma direção de entidades bem sucedidas no quesito pois segundo Pantoja, Camões e Bergue (2010):

> organizações que se caracterizam por adotarem a filosofia baseada no trabalho em equipe, desenvolvimento contínuo e busca incessante de resultados vem dando preferência à remuneração composta, que contempla não apenas a remuneração funcional modernizada, mas também outras formas de remuneração, tais quais: remuneração variável e por competência fundamentadas na efetiva contribuição ou performance de indivíduos e grupo para o alcance de resultados organizacionais.

Temos, portanto, uma fundamentação prática e teórica sólida para a implantação do cerne deste trabalho, após um diagnóstico mais aprofundado da situação encontrada, no que diz respeito à remuneração da gestão escolar da educação de Pernambuco.

4.2 Diagnóstico da Rede e Implantação do Projeto de Dimensionamento do Quantitativo de Pessoal

Inicialmente, cumpre salientar que, no mesmo sentido que a gestão estadual de Pernambuco vem desde 2007 avançando em modelos e ferramentas de gestão, a Secretaria de Educação vem adotando ações voltadas à melhoria das suas práticas de gestão e de controle da Rede. Nesse sentido, e considerando uma rede formada por mais de 1000 (mil) escolas, é fundamental a utilização de sistemas informatizados com a finalidade de viabilizar controles dotados de informações úteis, fidedignas e tempestivas.

Assim, no âmbito da SEE, esse papel está a cargo do Sistema de Informação da Educação de Pernambuco (SIEPE) que foi implementado a partir de 2011 e tem como finalidade precípua gerir, avaliar e acompanhar toda a rede escolar. Além disso, salienta-se que, a partir da sua implantação, o sistema foi sendo customizado para outras necessidades da Secretaria de Educação.

Ademais, o SIEPE é alimentado simultaneamente por outros sistemas e agentes da Rede, envolvendo a inserção de dados relacionados a diversos aspectos da realidade escolar como por exemplo: alunos, servidores, matrizes curriculares, organização das turmas (enturmação), entre outros.

Tendo em vista esses requisitos mínimos de informações disponíveis para a implantação de uma gestão mais eficiente da rede escolar e dos recursos humanos, bem como a necessidade de otimização da aplicação dos recursos públicos do estado, vislumbrou-se a oportunidade de uma atuação mais efetiva nessa área da gestão. Não obstante, a situação macroeconômica do país e consequentemente do estado no ano de 2015, conforme já relatado, estimulava uma intervenção na redução de despesas com priorização em despesas com valores relevantes, como é o caso da folha de pagamentos.

Desta forma, considerando esse ambiente, a SEE lançou em 2015 o projeto de Dimensionamento e Adequação de Quantitativo de Professores (DAQP), cujo objetivo foi otimizar a alocação dos recursos humanos e o investimento financeiro com o pagamento de pessoal. Seu principal foco foi o dimensionamento adequado de professores na Rede Estadual de Ensino a partir da carga horária planejada, atribuída e a contratada.

Vale ressaltar que, com a definição das premissas e desdobramento da estratégia do projeto, a utilização dos dados do SIEPE foi otimizada com a aplicação da ferramenta Qlikview, facilitando, desta feita, a visualização da situação de atribuição de carga horária dos professores da Rede Estadual.

A partir da implantação do DAQP, foi possível realizar diagnóstico da situação da Rede quanto à atribuição de carga horária, estabelecendo-se comparativos entre o quantitativo de professores disponíveis e a necessidade, prevista pela matriz curricular de cada escola, em cada uma das Gerências Regionais distribuídas por todo o estado.

Os critérios balizadores dos parâmetros do DAQP foram, posteriormente, incorporados à dinâmica cotidiana da instituição através da implantação do Adicional de Eficiência da Gestão (AEG), conforme será relatado adiante, contudo, no período compreendido entre julho/2015 à dez/2016, verificou-se um comportamento de otimização dos recursos aplicados na folha de pagamentos, conforme abaixo:

OTMIZAÇÃO DOS RECURSOS DA FOLHA DE PAGAMENTO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DO DAQP (18 meses do projeto)

Seq.	MÊS	Qtd Servidores	VALOR FOLHA	EFEITO REAJUSTE	REDUÇÃO NOMINAL	ECONOMIA MENSAL
Base	jun/15	47.744	**123.270.436,65**	-	-	-
1	jul/15	47.342	121.783.247,79	2.465.408,73	1.487.188,86	3.952.597,59
2	ago/15	47.004	122.539.240,51	4.930.817,47	731.196,14	5.662.013,61
3	set/15	46.189	120.993.668,97	4.930.817,47	2.276.767,68	7.207.585,15
4	out/15	45.746	121.605.099,76	7.396.226,20	1.665.336,89	9.061.563,09
5	nov/15	45.403	120.551.804,46	7.396.226,20	2.718.632,19	10.114.858,39
6	dez/15	45.493	120.790.768,02	7.396.226,20	2.479.668,63	9.875.894,83
7	jan/16	44.026	121.405.647,33	7.396.226,20	1.864.789,32	9.261.015,52
8	fev/16	44.336	118.377.408,32	7.396.226,20	4.893.028,33	12.289.254,53
9	mar/16	44.013	117.280.773,69	7.396.226,20	5.989.662,96	13.385.889,16
10	abr/16	43.793	117.231.491,42	7.396.226,20	6.038.945,23	13.435.171,43
11	mai/16	44.075	117.468.618,67	7.396.226,20	5.801.817,98	13.198.044,18
12	jun/16	43.741	117.408.749,30	7.396.226,20	5.861.687,35	13.257.913,55
13	jul/16	43.288	116.902.866,35	7.396.226,20	6.367.570,30	13.763.796,50
14	ago/16	43.554	117.319.852,36	7.396.226,20	5.950.584,29	13.346.810,49
15	set/16	43.451	116.842.794,76	7.396.226,20	6.427.641,89	13.823.868,09
16	out/16	43.340	116.629.897,51	7.396.226,20	6.640.539,14	14.036.765,34
17	nov/16	43.031	123.242.054,01	12.809.233,07	28.382,64	12.837.615,71
18	dez/16	43.200	146.659.418,86	10.102.729,63	- 23.388.982,21	- 13.286.252,58
RESULTADO				**131.389.946,95**	**43.834.457,61**	**175.224.404,57**
ECONOMIA TOTAL NO PERÍODO						**175.224.404,57**

Inlusão do efeito da economia nas Férias pagas	33%	262.827.845,63
Inlusão do efeito da economia no FUNAFIN (patronal)	27%	**R$ 333.791.363,95**

Tabela 1 Efeito do projeto DAQP no período de 18 (dezoito) meses do projeto

Fonte: Verba 890 da folha de pagamentos da SEE, adaptado pelos autores.

Conforme se depreende, através da tabela 1, acima, houve uma significativa redução financeira dos gastos com folha de pagamento da Secretaria de Educação de Pernambuco após a implantação do DAQP, perfazendo um montante de R$ 333,7 milhões no período de 18 (dezoito) meses, o que corresponde a uma média de R$ 18,5 milhões ao mês de economia. Verifica-se, também, uma redução no quantitativo de servidores da SEE, uma vez que em junho/2015 o quadro contava com 47.744 (quarenta e sete mil, setecentos e quarenta e quatro) servidores e diminuiu para 43.200 (quarenta e três mil e duzentos) em dezembro/2016.

Importa salientar, que para a apuração mensal dos valores acima foram obtidos através da verba número 890 que corresponde a soma das remunerações dos servidores, com o expurgo de variáveis que afetariam a comparabilidade da informação, tais como: reajustes concedidos aos servidores, bonificações por resultados que não tem relação com a quantidade de pessoal, profissionais que entraram e saíram com propósito específico em curto espaço de tempo.

Nesse sentido, o presente resultado espelha o resultado financeiro e econômico das ações realizadas pela SEE para otimização dos gastos com recursos humanos, no período analisado da forma mais apropriada, apesar de não impedir uma pequena margem de desvio, não superior a 10%, considerado para mais ou para menos.

Apesar dos resultados obtidos com a intervenção da gestão da SEE nesse grupo de despesa que tem grande relevância no orçamento da administração pública, verificou-se que faltava implantar uma metodologia que pudesse dar perenidade e sustentabilidade na eficiência do processo. Além disso, a necessidade de valorização do corpo gestor das escolas e de rever a estratégia em relação ao tema, criava um ambiente que culminou com a implantação de Adicional de Eficiência Gerencial - AEG,

conforme descrito a seguir.

5 I REVISITAÇÃO DA ESTRATÉGIA E IMPLANTAÇÃO DO ADICIONAL DE EFICIÊNCIA GERENCIAL

Grandes avanços haviam sido conquistados na otimização da carga horária dos professores. No entanto, havia um consenso na Secretaria de Educação sobre a importância de melhorar a remuneração da equipe gestora das escolas. À título de exemplo, um diretor escolar de uma escola de pequeno porte recebia uma gratificação de representação de R$ 882,00 por mês, um Diretor-adjunto recebia R$ 535,50. Valores como estes acabavam desestimulando as pessoas com aptidão para liderança de assumir cargos da equipe gestora. De fato, várias escolas estavam sem Diretores-adjuntos e, quando um diretor se aposentava ou deixava a função por qualquer motivo, havia grande dificuldade de encontrar pessoas dispostas a assumir tamanha responsabilidade frente à baixa remuneração.

Para viabilizar uma melhoria na remuneração da equipe gestora das escolas, era necessário obter novos ganhos em eficiência da rede. Além disso, os ganhos precisavam ser permanentes para não gerar desequilíbrios futuros.

A experiência acumulada na etapa anterior possibilitou o desenvolvimento de um conjunto de parametrizações capaz de estabelecer, para cada escola, qual seria a carga horária de trabalho ideal, considerando porte da escola, modalidades de ensino, matriz curricular, existência ou não de programas federais ou estaduais, dimensionamento da equipe gestora e outras particularidades.

O Adicional de Eficiência Gerencial - AEG foi instituído pela Lei nº 15.973, de 23.12.2016, DOE de 24.12.2016, baseado na razão entre carga horária dos professores lotados na unidade de ensino e a carga horária padrão da escola. Tal ação está voltada não somente à valorização dos servidores da Educação, mas também ao reforço dos parâmetros de carga horária adequados para a estrutura escolar com vistas ao efetivo atendimento da matriz curricular prevista para a Rede.

Foi estruturado em continuidade à Política de Dimensionamento Adequado de Pessoal que vem sendo desenvolvida e aperfeiçoada nos últimos anos. Ademais, o Adicional de Eficiência Gerencial permitiu o implemento de reforço na política de remuneração dos profissionais em atuação nas equipes gestoras das escolas estatuais, acarretando melhoria na motivação desses servidores frente ao nível de responsabilidade que abarcam.

O estabelecimento destes parâmetros serviu como base para a criação de Adicional de Eficiência Gerencial (AEG). Este adicional serviu como estímulo para a busca constante de eficiência pelas escolas e possibilita o balanceamento entre valorização profissional e equilíbrio financeiro. Apenas as escolas que conseguem atingir o índice máximo, não mantendo excessos injustificáveis de pessoal, podem

receber o Adicional de Eficiência Gerencial.

Para acompanhamento mensal do índice, foi desenvolvido uma plataforma em qlikview com todos os parâmetros para obtenção do Índice de Eficiência Gerencial.

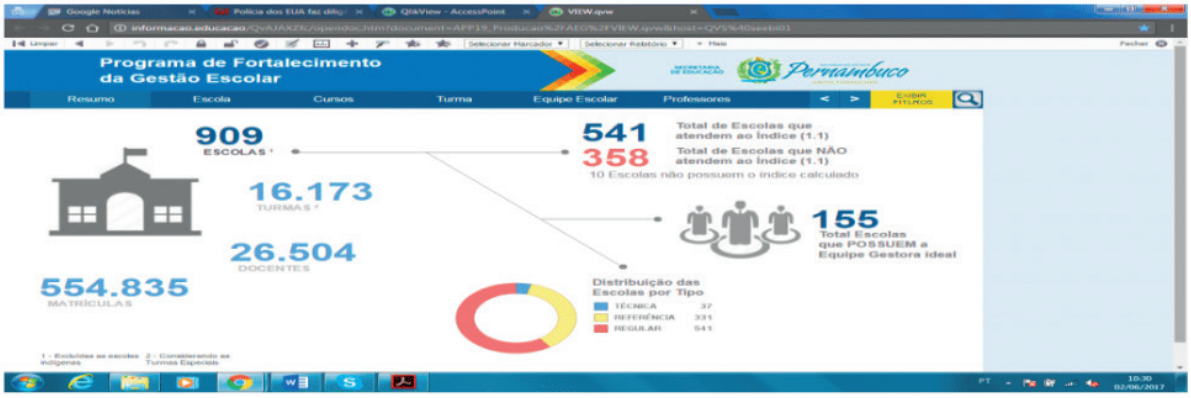


Figura 1: Plataforma de acompanhamento da Eficiência Escolar – tela de resumo

Esta plataforma foi desenvolvida com vistas ao monitoramento da eficiência escolar para aqueles indicadores estabelecidos e orientação das escolas quanto aos ajustes necessários para alcançar a melhor configuração de eficiência na utilização de recursos humanos e organização das atividades da escola. Abaixo uma das telas com a análise do processo de enturmação de uma escola. Outras telas tratam da atribuição de aulas por professor composição da equipe gestora entre outros aspectos.

Figura 2: Plataforma de acompanhamento da Eficiência Escolar – avaliação da enturmação

O adicional é aferido mensalmente e representa, dependendo da função exercida, um incremento que chega até 135% em relação à Gratificação de Representação do Cargo.

Ressalte-se que, para obter uma medição mais precisa do quantitativo de profissionais que cada escola deve ter, foi necessário estabelecer etapas importantes de organização escolar:

a) Primeira etapa: Fechamento do Ano Letivo.

Desde a implantação do Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE), os professores deveriam, ao final de cada ano, preencher todas as informações

sobre estudantes e turmas e encerrar o ano letivo, possibilitando já nos primeiros dias de janeiro, que a equipe gestora da escola iniciasse novo ano letivo no SIEPE no qual seriam criadas turmas, alocados estudantes, designado professores para cada turma, entre outras providências. Caso todas as etapas fossem cumpridas à contento, as aulas iniciariam em fevereiro com todas as informações atualizadas em sistema e toda a organização da escola para o ano letivo concluída.

Contudo, este não era o cenário que se observava ano a ano. A maioria dos professores, ao encerrar as aulas, apenas informava à escola quais estudantes haviam sido aprovados e quais haviam sido reprovados, possibilitando a matrícula para o ano seguinte, porém inviabilizando que a equipe gestora elaborasse a organização do próximo ano letivo no SIEPE, em função do ano letivo que estava se encerrando ainda permanecer em aberto. Somente após o retorno do professor das férias, já no ano seguinte e com as aulas iniciando, a escola encerrava o ano letivo anterior e procedia a abertura do ano letivo vigente e as demais etapas de planejamento escolar.

Obviamente a escola tinha um planejamento escolar que possibilitava o início do ano letivo. Porém, ainda se tratava de algo rudimentar, haja vista o sistema não ter sido alimentado tempestivamente. Assim, apenas posteriormente os dados eram preenchidos em sistema, ocorrendo, inclusive, casos de escolas que somente registravam em sistema a abertura do novo ano letivo no final do primeiro semestre do ano vigente.

Nessa perspectiva, severos problemas eram causados por esta falha de procedimento. Os diretores escolares já sabiam em janeiro qual a sua necessidade de professores e demandavam à Secretaria de Educação. Esta, no entanto, por ausência de registro em sistema, ficava sem informação suficiente para verificar se havia necessidade da solicitação, pois sequer sabia quantas turmas haviam sido formadas em cada escola. Desta forma, a distribuição de professores na escola, muitas vezes, acarretava em excessos em algumas escolas e improvisações em outras.

b) Segunda Etapa: Abertura do ano letivo vigente, enturmação de estudantes e atribuição de aulas aos professores.

Estas etapas devem ser concluídas ainda no mês de janeiro, possibilitando calcular a necessidade de pessoal por cada escola. Somente após a conclusão desta etapa, pode-se analisar se o planejamento da escola foi orientado pela busca de eficiência.

c) Terceira Etapa: Aferição do Índice de Eficiência Gerencial.

O Índice de Eficiência Gerencial determina qual o máximo de carga horária empregada na escola que atende aos padrões estabelecidos pela Secretaria de Educação. Lembrando que foram estabelecidos critérios que respeitavam aspectos legais e normativos como hora-atividade do professor, máximo de estudantes em sala de aula, entre outras orientações legais ou instruções normativas. Também foram observados aspectos pedagógicos, como matriz curricular e modalidade de ensino da escola, existência de programas e projetos especiais. Por fim, aspectos gerenciais

foram tratados ao considerar o porte da escola e o dimensionamento também da equipe gestora.

Com todos estes critérios, tornou-se possível aferir o índice e estabelecer quais escolas fariam jus ao recebimento do Adicional de Eficiência Gerencial.

Importante destacar que um trabalho como este acaba mexendo bastante com a rede, especialmente quando tratamos de quase mil escolas e quase quarenta mil professores, sendo indispensável uma ampla comunicação e canais abertos de diálogo para evitar que uma iniciativa benéfica para o sistema educacional se torne objeto de insatisfação e descrédito.

Portanto, foram utilizadas comunicações formais, comunicações por e-mail, vídeo tutoriais, discussões em loco nas gerências regionais e foram disponibilizados contatos de pessoas que poderiam tirar dúvidas e orientar as escolas. Deve-se destacar o imprescindível trabalho das Gerências Regionais de Educação que ajudaram a aproximar a sede da Secretaria de Educação das escolas espalhadas em todo o território do estado.

Assim, após a primeira aferição do AEG, relativa a janeiro de 2017, constatou-se uma adesão geral de todas as escolas e consequência recebimento do AEG por 99,4% das equipes gestoras das unidades escolares da rede estadual.

Exemplificando o impacto na remuneração dos profissionais destas equipes, o diretor de escola regular de pequeno porte passa a ganhar, além da gratificação de representação que já detinha e pela qual auferia R$ 882,00 mensais, um adicional de eficiência Gerencial de R$ 1.118,00 mensalmente, totalizando R$ 2.000,00 como contrapartida remuneratória por sua atividade frente à gestão da escola. O Diretor-adjunto passa de R$ 535,50 para R$ 1.200,00 quando somados AEG + gratificação de representação.

Outrossim, os cargos de Secretário Escolar e Educação de Apoio também são beneficiados pelo AEG, ressaltando que o Educador de Apoio sequer fazia jus a qualquer espécie remuneratória adicional em função desta atribuição de coordenação pedagógica das atividades escolares.

As tabelas 2, 3 e 4, abaixo demonstram os impactos financeiros do Adicional de Eficiência Gerencial (AEG) na remuneração dos gestores escolares e todo o corpo de gestão das escolas:

GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO				
PORTE ESCOLA	GESTOR	ADJUNTO	SECRETÁRIO	EDUC. APOIO
P	R$ 882,00	R$ 535,50	R$ 441,00	Não havia
M	R$ 1.134,00	R$ 693,00	R$ 598,50	Não havia
G	R$ 1.260,00	R$ 787,00	R$ 693,00	Não havia
SEMI INTEGRAL	R$ 1.260,00	NÃO HÁ	R$ 693,00	Não havia
INTEGRAL/TÉCNICA	R$ 1.260,00	NÃO HÁ	R$ 693,00	Não havia

Tabela 2 Gratificação dos gestores da rede de educação de Pernambuco

Fonte: SEE e legislação Vigente, adaptado pelos autores

ADICIONAL DE EFICIÊNCIA GERENCIAL (AEG)				
PORTE ESCOLA	GESTOR	ADJUNTO	SECRETÁRIO	EDUC. APOIO
P	R$ 1.118,00	R$ 664,50	R$ 300,00	R$ 300,00
M	R$ 1.120,00	R$ 687,00	R$ 350,00	R$ 300,00
G	R$ 1.140,00	R$ 713,00	R$ 400,00	R$ 300,00
SEMI INTEGRAL	R$ 740,00	NÃO HÁ	R$ 300,00	R$ 300,00
INTEGRAL/TÉCNICA	R$ 740,00	NÃO HÁ	R$ 300,00	R$ 300,00

Tabela 3 Valores concedidos com a implantação da gratificação AEG

Fonte: SEE e legislação, adaptado pelos autores

TOTAL = GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO + AEG				
PORTE ESCOLA	GESTOR	ADJUNTO	SECRETÁRIO	EDUC. APOIO
P	R$ 2.000,00	R$ 1.200,00	R$ 741,00	R$ 300,00
M	R$ 2.254,00	R$ 1.380,00	R$ 948,50	R$ 300,00
G	R$ 2.400,00	R$ 1.500,00	R$ 1.093,00	R$ 300,00
SEMI INTEGRAL	R$ 2.000,00	NÃO HÁ	R$ 993,00	R$ 300,00
INTEGRAL/TÉC	R$ 2.000,00	NÃO HÁ	R$ 993,00	R$ 300,00

Tabela 4 Total das gratificações pelo exercício das funções gerenciais nas escolas

(AEG + Gratificação de representação)

Fonte: SEE e legislação, adaptado pelos autores

Conforme se verifica, através das tabelas acimas, além de um aumento significativo nas remunerações da equipe que compõe a gestão da rede de educação, foi possível formalizar a atividade do profissional Educador de Apoio na estrutura da escola, uma vez que anteriormente ele não dispunha de gratificação pelo exercício dessa função.

Além disso, com a implementação do AEG no ano de 2017 já foi possível identificar uma redução significativa de contratos temporários da Secretaria de Educação, nos meses de janeiro a março deste ano, conforme Tabela 5 abaixo:

Quantitativo CTD - Ano 2017	
Janeiro	17.106
Fevereiro	16.497
Março	14.543
Total Redução Jan/Mar	**2.563**

Tabela 5 – Quantidade Contrato temporários janeiro a março/2017

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da SEE-PE

Observa-se, través da tabela acima, que nos 03 (três) primeiros meses do AEG houve uma redução superior a 2,5 mil contratos temporários que atuavam na rede estadual de educação. Nessa linha, foi possível atender ao objetivo do AEG, a redução da folha correspondente à organização da rede escolar possibilitou o pagamento do adicional sem aumentar o custo da folha de pagamento.

Insta citar, que os critérios para atingimento do Índice de Eficiência Gerencial e

pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2017 foram regulamentados através do Decreto Estadual nº 43.991 de 29 de dezembro de 2016. Nele é possível verificar que são elencadas as etapas para que seja possível uma apuração tempestiva do Índice de Eficiência Gerencial (IEG), trazendo como principal balizador a eficiente atribuição da carga horária dos professores contratados, mas levando em consideração uma margem de 10% para que sejam ponderadas situações peculiares das escolas sem comprometer o resultado.

O custo do AEG para fazer face a equipe gestora de todas as escolas de Pernambuco perfaz o montante mensal de R$ 2,38 milhões. Os números parciais de economia já superam R$ 4 milhões por mês, com expectativa de alcançar uma economia de aproximadamente R$ 7,4 milhões mensais até o final do ano de 2017.

6 I RESULTADOS

A partir da realização deste trabalho, foi gerada uma economia mensal de R$ 18,5 milhões. Estes recursos não só foram importantes para o equilíbrio financeiro do estado e a manutenção dos limites dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, como também possibilitaram efetivar a melhoria da remuneração dos profissionais que integram a equipe gestora das escolas.

Além disso, esta metodologia permitiu a regularização das informações no Sistema de Informações da Educação de Pernambuco – SIEPE, retratando quase em tempo real a exata configuração das escolas, possibilitando uma melhor gestão da folha e organização da rede escolar. Descrevemos abaixo os principais resultados:

Redução de professores em contratos temporários: Mais de 2,5 mil contratos temporários foram reduzidos, com impacto significativo em custo e elevação do percentual de turmas atendidas por professores efetivos.

Melhoria da gratificação das equipes gestoras das escolas: 4.111 (quatro mil, cento e onze) servidores beneficiados com elevação da remuneração entre 34% e 135% em relação à Gratificação de Representação, tornando estas funções muito mais atrativas. Como comprovação do aumento do interesse por estas funções, podemos destacar que logo após a implementação do AEG, a Secretaria de Educação promoveu a abertura de curso de certificação para interessados em futuramente assumir as funções de Diretor e Diretor-Adjunto. Mais de 6.000 professores se inscreveram neste curso. Com um número elevado de profissionais dispostos a assumir estas funções de liderança, a Secretaria de Educação terá capacidade de escolher bons gestores para as escolas.

Cumprimento inédito dos prazos de organização da rede escolar: Pela primeira vez desde a implantação do SIEPE, 99% das escolas encerraram o ano letivo antes do início do ano seguinte e concluíram todo o planejamento escolar antes do início das aulas.

Otimização da capacidade: Houve uma diminuição de 1.700 turmas em relação ao ano anterior. Este fenômeno ocorreu em função da correta enturmação de estudantes, o que possibilitará outras economias de escala ainda não contabilizadas.

7 I CONCLUSÕES

Iniciativas que tratem de otimização na gestão de recursos humanos são essenciais para a melhoria da qualidade da gestão pública e há grandes oportunidades nas redes educacionais. As escolas são unidades muito capilarizadas nos territórios estaduais, dificultando o controle do emprego correto de professores. Esta iniciativa agrega valor à gestão pública por criar um modelo de remuneração variável, sustentável e de ampla aplicação em qualquer rede educacional.

A iniciativa consegue congregar dois fatores essenciais para o sucesso da política educacional. O primeiro destes fatores é o equilíbrio financeiro, necessário para aproveitar ao máximo os escassos recursos da educação e gerar serviços de qualidade em larga escala, com parâmetros e contrapartidas que promovam sustentabilidade até mesmo nos momentos mais críticos das finanças públicas. O segundo, porém, não menos importante, é a valorização profissional, não apenas como um incentivo para melhoria do ambiente organizacional, mas nos moldes desta experiência, atrelado à desempenho e intimamente orientado para desenvolver nas pessoas a capacidade de gerar soluções. Esta experiência, comprovadamente através de números e da motivação das pessoas, vem ajudando os profissionais da rede educacional de Pernambuco a serem mais eficiente e motivados para seguir ampliando a qualidade do ensino público do Estado.

REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. Comportamento Organizacional. **Curso de Especialização em Gestão Pública do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP),** Brasilia, CAPES, 2010.

CESAR, Ana. **Método do Estudo de Caso (Case Studies) ou Método do Caso (Teaching Cases)? Uma análise dos dois métodos no Ensino e Pesquisa em Administração.** Disponível http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/remac/jul_dez_05/06.pdf Acesso em 05 de junho de 2017.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de Pessoas**. São Paulo: Ed. Atlas, 2003.

LUCK, Heloísa. **Dimensões da Gestão Escolar e Suas Competências.** Ed. Positivo. Curitiba, 2009.

MARQUES, Marcelo. **Administração Pública: Uma abordagem prática.** Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2008.

PANTOJA, Maria J.; CAMÕES, Marizaura R. S.; BERGUE, Sandro T. (org.). **Gestão de Pessoas: Bases teóricas e experiências no setor público.** ENAP. Brasília, 2010.

PERNAMBUCO, Secretaria de planejamento e Gestão. **Formulação da Estratégia**. Coleção Cadernos Boas Práticas de Gestão. Volume I. Recife, 2014.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 41.466 de 02 de fevereiro de 2015**. Institui o Plano de Contingenciamento de Gastos (PCG) no âmbito do Poder Executivo Estadual.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 42.601 de 26 de janeiro de 2016**. Institui o Plano de Monitoramento de Gastos - PMG relativo às despesas correntes no âmbito da Administração Direta e Indireta.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 43.991 de 29 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre os critérios para atingimento do Índice de Eficiência Gerencial e pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2017.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 44.279 de 03 de abril de 2017**. Institui e consolida procedimentos de autorização da despesa pública no âmbito do Poder Executivo Estadual.

PERNAMBUCO. **Lei nº 15.973, de 23 de dezembro de 2016**. Institui o Adicional de Eficiência Gerencial - AEG no âmbito da Rede Estadual de Educação e altera a legislação que indica.

SENGER, Igor; PAÇO-CUNHA, Elcemir; SENGER, Carine Maria. **O estudo de caso como estratégia metodológica de pesquisas científicas em administração: um roteiro para o estudo metodológico**. Disponível em <http://www.revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/download/771/1327>: Acesso em 04 de junho de 2017.

SOBRE A ORGANIZADORA

Luciana Pavowski Franco Silvestre - Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2003), pós-graduação em Administração Pública pela Faculdade Padre João Bagozzi (2008) é Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2013), Doutora em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG. Assistente Social da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social - Governo do Estado do Paraná, atualmente é chefe do Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria de estado da Família e Desenvolvimento Social, membro da comissão regional de enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes de Ponta Grossa. Atuando principalmente nos seguintes temas: criança e adolescente, medidas socioeducativas, serviços socioassistenciais, rede de proteção e política pública de assistência social.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-062-9
9 788572 470629